El federalista

A. Hamilton
J. Madison
J. Jay

POLÍTICA Y DERECHO



ALEXANDER HAMILTON & JAMES Y JAY, JOHN MADISON

El Federalista

Fondo de Cultura Económica

Sinopsis

Aprobada por la Convención Federal reunida en Filadelfia hace más de doscientos años, la Constitución de los EUA es uno de los escasos documentos que, además de su valor intrínseco para la vida política del país, ha tenido una gran importancia para el pensamiento y la actividad política universales. Este libro es un testimonio claro de la extraordinaria dimensión de la constitución norteamericana y sus lectores se abocan con sagacidad, honestidad y pasión un claro análisis de ella, de sus críticas adversas y de lo que se adujo en su favor.

Título Original: *The Federalist*
Autor: Hamilton, Alexander & Madison, James y Jay, John

ISBN: 9789681663711
Generado con: QualityEbook v0.64

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Convocatoria a la Convención Constituyente Federal

Resolución del Congreso

21 de febrero de 1787

CONSIDERANDO que los *Artículos de Confederación y Unión Perpetua* proveen a la reforma de los mismos mediante el consentimiento del Congreso de los Estados Unidos y de las legislaturas de los diversos Estados; y considerando que la práctica ha evidenciado que la *Confederación* adolece de defectos, para remediar los cuales varios de los Estados, particularmente el de Nueva York, a través de instrucciones a sus delegados en el Congreso, han sugerido que se reúna una Convención para los efectos que se expresan en la resolución siguiente, y apareciendo que dicha Convención constituye el medio más probable de establecer en estos Estados un firme gobierno nacional,

Se resuelve que en opinión del Congreso es conveniente que el segundo lunes de mayo entrante se celebre en Filadelfia una Convención de delegados, que designarán los diversos Estados, con el objeto único y expreso de revisar los *Artículos de Confederación* y de presentar dictamen al Congreso y a las distintas legislaturas sobre las alteraciones y adiciones a

los mismos que sean necesarias a fin de adecuar la Constitución federal a las exigencias del Gobierno y al mantenimiento de la Unión, una vez aprobadas por el Congreso y ratificadas por los Estados.

NÚMERO 1

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Después de haber experimentado de modo inequívoco la ineficacia del gobierno federal vigente, sois llamados a deliberar sobre una nueva Constitución para los Estados Unidos de América. No es necesario insistir acerca de la importancia del asunto, ya que de sus resultados dependen nada menos que la existencia de la UNIÓN, la seguridad y el bienestar de las partes que la integran y el destino de un imperio que es en muchos aspectos el más interesante del mundo. Ya se ha dicho con frecuencia que parece haberle sido reservado a este pueblo el decidir, con su conducta y su ejemplo, la importante cuestión relativa a si las sociedades humanas son capaces o no de establecer un buen gobierno, valiéndose de la reflexión y porque opten por él, o si están por siempre destinadas a fundar en el accidente o la fuerza sus constituciones políticas. Si hay algo de verdad en esta observación, nuestra crisis actual debe ser considerada como el momento propicio para decidir el problema. Y cualquier elección errónea de la parte que habremos de desempeñar, merecerá calificarse, conforme a este punto de vista, de calamidad para todo el género humano.

Esta idea añadirá un móvil filantrópico al patriótico, intensificando el cuidado que todos los hombres buenos y prudentes deben experimentar a causa de este acontecimiento. Su resultado será feliz si una juiciosa estimación de nuestros verdaderos intereses dirige nuestra elección, sin que la tuerzan o la confundan consideraciones ajenas al bien público. Sin embargo, esto es algo que debe desearse con ardor, pero no esperarse

seriamente. El plan que aguarda nuestras deliberaciones ataca demasiados intereses particulares, demasiadas instituciones locales, para no involucrar en su discusión una variedad de objetos extraños a sus méritos, así como puntos de vista, pasiones y prejuicios poco favorables al descubrimiento de la verdad. Entre los obstáculos más formidables con que tropezará la nueva Constitución, puede distinguirse desde luego el evidente interés que tiene cierta clase de hombres en todo Estado en resistir cualquier cambio que amenace disminuir el poder, los emolumentos o la influencia de los cargos que ejercen con arreglo a las instituciones establecidas, y la dañada ambición de otra clase de hombres, que esperan engrandecerse aprovechando las dificultades de su país o bien se hacen la ilusión de tener mayores perspectivas de elevación personal al subdividirse el imperio en varias confederaciones parciales, que en el caso de que se una bajo un mismo gobierno.

Pero no es mi propósito insistir sobre observaciones de esta naturaleza. Comprendo que sería malicioso achacar indistintamente la oposición de cualquier sector (sólo porque la situación de los hombres que lo componen puede hacerlos sospechosos) a miras ambiciosas. La sinceridad nos obligará a reconocer que inclusive estos hombres pueden estar impulsados por motivos rectos, y es indudable que gran parte de la oposición ya surgida o de la que es posible que surja en lo futuro, tendrá orígenes, si no respetables, inocentes por lo menos -los honrados errores de espíritus descarriados por recelos o temores preconcebidos-. Verdaderamente, son en tan gran número y tan poderosas las causas que obran para dar una orientación falsa al juicio, que en muchas ocasiones vemos hombres sensatos y buenos lo mismo del lado malo que del bueno en cuestiones trascendentales para la sociedad. Si a esta circunstancia se prestara la atención que merece, enseñaría a moderarse a los que se encuentran siempre tan persuadidos de tener la razón en cualquier controversia. Todavía otra causa para ser cautos a este respecto deriva de la reflexión de que no siempre estamos seguros de que los que defienden la verdad obran impulsados por principios más puros que los de sus antagonistas. La ambición, la avaricia, la animosidad personal, el espíritu de partido y muchos otros móviles no más laudables que éstos, pueden influir de igual

modo sobre los que apoyan el lado justo de una cuestión y sobre los que se oponen a él. Aun sin estas causas de moderación, nada es tan desacertado como ese espíritu de intolerancia que ha caracterizado en todos los tiempos a los partidos políticos. Porque en política como en religión, resulta igualmente absurdo intentar hacer prosélitos por el fuego y la espada. En una y otra, raramente es posible curar las herejías con persecuciones.

Y, sin embargo, por muy justos que sean estos sentimientos, a la fecha tenemos bastantes indicios de que en este caso ocurrirá lo mismo que en todos los anteriores de gran discusión nacional. Se dará suelta a un torrente de iracundas y malignas pasiones. A juzgar por la conducta de los partidos opuestos, llegaremos a la conclusión de que esperan demostrar la justicia de sus opiniones y aumentar el número de sus conversos a través de la estridencia de sus peroraciones y la acritud de sus invectivas. Un desvelo inteligente por la energía y la eficacia del gobierno será estigmatizado como síntoma de un temperamento inclinado hacia el poder despótico y hostil a los principios de libertad. Un escrupuloso y tal vez exagerado temor a poner en peligro los derechos del pueblo, lo cual debe achacarse más frecuentemente a la cabeza que al corazón, será descrito como pura simulación y artificio, como el gastado señuelo para obtener popularidad a expensas del bien público. Por una parte se olvidará que los celos son el acompañante acostumbrado del amor y que el noble entusiasmo por la libertad suele contagiarse fácilmente de una actitud de estrecha y nada liberal desconfianza. Por otra parte, se olvidará igualmente que el vigor del gobierno es esencial para asegurar la libertad; que a los ojos de un criterio sano y bien informado, sus intereses son inseparables, y que una ambición peligrosa acecha más a menudo bajo la máscara especiosa del fervor por los derechos del pueblo que bajo la ruda apariencia del celo por la firmeza y la eficacia del gobierno. La historia nos enseña que el primero ha resultado un camino mucho más seguro que el segundo para la introducción del despotismo, y que casi todos los hombres que han derrocado las libertades de las Repúblicas empezaron su carrera cortejando servilmente al pueblo: se iniciaron como demagogos y acabaron en tiranos.

Al hacer las anteriores observaciones, sólo he querido poneros en guardia, mis conciudadanos, contra toda tentativa, venga de donde viniere,

encaminada a influir sobre vuestra decisión en un asunto de máxima importancia para vuestro bienestar, mediante otras impresiones que las que deriven de la demostración de la verdad. Sin duda habréis comprendido, al mismo tiempo, que proceden de un espíritu favorable a la nueva Constitución. Sí, paisanos míos, debo confesaras que después de estudiarla atentamente, soy claramente de opinión que os conviene adoptarla. Estoy convencido de que éste es el camino más seguro para vuestra libertad, vuestra dignidad y vuestra dicha. No fingiré reservas que no siento, ni os entretendré con la apariencia de una deliberación cuando ya he decidido. Os manifiesto francamente mis convicciones y voy a exponer libremente ante vosotros las razones sobre las cuales se fundan. Cuando se tiene conciencia de que las intenciones son buenas, se puede hacer a un lado la ambigüedad. Sin embargo, no multiplicaré mis protestas a este propósito. Mis motivos seguirán ocultos en mi corazón, pero expondré mis argumentos a los ojos de todos, y todos podrán juzgarlos. Cuando menos el ánimo con que los ofrezco no deshonrará la causa de la verdad.

Me propongo discutir en una serie de artículos los siguientes interesantes puntos: La utilidad de la UNIÓN para vuestra prosperidad política. La ineficiencia de la presente Confederación para conservar esa Unión. La necesidad de un gobierno tan enérgico por lo menos como el propuesto para obtener este fin. La conformidad de la Constitución propuesta con los verdaderos principios del gobierno republicano. Su analogía con la constitución de vuestro propio Estado. Y, finalmente, la seguridad suplementaria que su adopción prestará para salvaguardar esa especie de gobierno, para la libertad y la propiedad.

En el transcurso de esta discusión procuraré contestar satisfactoriamente a todas las objeciones que vayan apareciendo y que merezcan vuestra atención. Quizás parezca superfluo presentar argumentos con el objeto de demostrar la utilidad de la UNIÓN, punto, sin duda, profundamente grabado en los corazones del gran cuerpo del pueblo en cada uno de los Estados y que podría conjeturarse que no tiene enemigos. Pero lo cierto es que en los círculos privados de quienes se oponen a la nueva Constitución, se susurra que los trece Estados son demasiado grandes para regirse por cualquier sistema general y que es necesario recurrir a distintas

confederaciones separadas, formadas por distintas porciones del todo[1]. Esta doctrina es lo más probable que sera propagada gradualmente hasta que cuente con suficientes partidarios para profesarla abiertamente. Pues nada puede ser más evidente, para quienes ven este asunto con amplitud, que la alternativa de la adopción de la nueva Constitución o el desmembramiento de la Unión. Será, pues, conveniente que empecemos por examinar las ventajas de esta Unión, los males indudables y los probables peligros a los que la disolución expondría a cada Estado. Esto constituirá, consiguientemente, el tema de mi próximo discurso.

PUBLIO

(Se considera autor de este escrito a Alexander Hamilton)

NÚMERO 2

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Cuando el pueblo de América reflexione que está llamado a decidir una cuestión que será, por sus consecuencias, una de las más importantes que han ocupado su atención, estimará indispensable hacer de ella un examen muy completo y muy serio.

Nada es más cierto que la indispensable necesidad de un gobierno, y no menos innegable que al instituirse éste, en cualquier forma que sea, el pueblo debe cederle algunos de sus derechos naturales a fin de investirlo de los poderes necesarios. Bien vale la pena, por tanto, considerar si conviene más a los intereses del pueblo de América el constituir una sola nación bajo un gobierno federal, para todos aquellos objetos de carácter general, o dividirse en confederaciones separadas, confiriendo a la cabeza de cada una de ellas los mismos poderes que se le aconseja poner en manos de un único gobierno nacional.

Hasta hace poco prevalecía sin discordancia la opinión de que el pueblo americano debía su prosperidad a la firmeza y persistencia de su unión, y los deseos, ruegos y esfuerzos de nuestros mejores y más sabios ciudadanos se han dirigido constantemente a este fin. Ahora, sin embargo, aparecen ciertos políticos que insisten en que esta opinión es errónea y que en vez de esperar la seguridad y la dicha de la unión, debemos buscarla en una división de los Estados en distintas confederaciones o soberanías. Por muy extraordinaria que parezca esta nueva doctrina, tiene sus abogados, y muchas personas que en un principio la combatieron forman hoy entre esas

huestes. Sean cuales fueren los argumentos que transformaron los sentimientos y las declaraciones de esos señores, no sería ciertamente prudente que el pueblo en general adoptara estos nuevos principios políticos sin estar convencido de que se fundan en una política verdadera y sólida.

He observado a menudo y con gusto que la independiente América no se compone de territorios separados entre sí y distantes unos de otros, sino que un país unido, fértil y vasto fue el patrimonio de los hijos occidentales de la libertad. La Providencia lo ha bendecido de manera especial con una gran variedad de tierras y productos, regándolo con innumerables corrientes para delicia y comodidad de sus habitantes. Una sucesión de aguas navegables forma una especie de cadena en derredor de sus fronteras como para unirlo, mientras los más nobles ríos del mundo, fluyendo a convenientes distancias, les brindan anchos caminos para comunicarse con facilidad para auxilios amistosos y para el mutuo transporte e intercambio de sus diversas mercaderías.

Con igual placer he visto también que la Providencia se ha dignado conceder este país continuo a un solo pueblo unido -un pueblo que desciende de los mismos antepasados, habla el mismo idioma, profesa la misma religión, apegado a los mismos principios de gobierno, muy semejante en sus modales y costumbres, y que uniendo su prudencia, sus armas y sus esfuerzos, luchando junto durante una larga y sangrienta guerra, estableció noblemente la libertad común y la independencia.

Este país y este pueblo parecen hechos el uno para el otro, como si el designio de la Providencia fuese el que una herencia tan apropiada y útil a una agrupación de hermanos, unidos unos a otros por los lazos más estrechos, no se dividiera nunca en un sinnúmero de entidades soberanas, insaciables, envidiosas y extrañas entre sí.

Esta clase de sentimientos ha predominado hasta ahora entre nosotros en todas las clases y en todos los grupos de hombres. Para todo propósito de índole general hemos sido unánimemente un mismo pueblo; cada ciudadano ha gozado en todas partes de los mismos derechos, los mismos privilegios y la misma protección nacionales. Como nación hicimos la paz y la guerra; como nación vencimos a nuestros enemigos comunes; como nación

celebramos alianzas e hicimos tratados, y entramos en diversos pactos y convenciones con Estados extranjeros.

Un firme sentido del valor y los beneficios de la Unión indujo al pueblo, desde los primeros momentos, a instituir un gobierno federal para defenderla y perpetuarla. Lo formó casi tan luego como tuvo una existencia política, más aun, en los tiempos en que sus casas eran pasto del fuego, en que muchos de sus ciudadanos sangraban, y cuando al extenderse la guerra y la desolación dejaban poco lugar para las tranquilas y maduras investigaciones y reflexiones que deben siempre preceder a la constitución de un gobierno prudente y bien equilibrado que ha de regir a un pueblo libre. No es extraño que un gobierno instaurado bajo tan malos auspicios, resultara en la práctica muy deficiente e inadecuado a los propósitos a que debía responder.

Este inteligente pueblo percibió y lamentó esos defectos. Siempre tan partidario de la unión como enamorado de la libertad, vislumbró el peligro que amenazaba inmediatamente a la primera y más remotamente a la segunda; y persuadido de que la cumplida seguridad de ambas sólo podía hallarse en un gobierno nacional ideado con mayor sabiduría, convocó unánime a la reciente Convención de Filadelfia con el objeto de que estudiara ese importante asunto.

Esta Convención, compuesta de hombres que contaban con la confianza del pueblo, y muchos de los cuales se habían distinguido grandemente por su patriotismo, su virtud y su prudencia, en tiempos que pusieron a prueba el corazón y el espíritu de los hombres, emprendió la ardua tarea. En el apacible período de la paz, sin otra preocupación que los absorbiese, pasaron muchos meses en serenas, ininterrumpidas y diarias consultas. Al fin, sin que los coaccionase ningún poder, Sin dejarse influir por ninguna pasión excepto la del amor a su patria, presentaron y recomendaron al pueblo el plan que fue resultado de sus deliberaciones casi unánimes.

Admítase, y es lo cierto, que este plan está sólo recomendado, no impuesto; pero recuérdese también que no está recomendado a la aprobación ciega, ni tampoco a la ciega reprobación; pero sí a la sosegada y limpia consideración que requieren la magnitud y la importancia del asunto, y que sin duda se le debe otorgar. Pero esta consideración y este examen

(como se dijo en el número precedente de este periódico), hay que desearlos más que esperarlos. La experiencia obtenida en una ocasión anterior nos enseña a no confiar demasiado en esas esperanzas. No hemos olvidado aún que fueron las fundadas aprensiones acerca de un peligro inminente las que indujeron al pueblo de América a integrar el memorable Congreso de 1774.

Este cuerpo recomendó ciertas medidas a sus electores, y los sucesos vinieron a darle la razón; pero todavía recordamos qué pronto abundaron en las imprentas los panfletos y semanarios contrarios a esas mismas medidas. No sólo muchos funcionarios del gobierno, que obedecieron a móviles de interés personal, sino otras personas, por causa de una valoración equivocada de las consecuencias, o bajo la influencia indebida de ligas anteriores, o porque su ambición aspiraba a objetos en desacuerdo con el bien público, se mostraron incansables en sus esfuerzos para persuadir al pueblo de que rechazara el consejo de ese patriótico Congreso. Es cierto que muchos fueron engañados y embaucados, pero la gran mayoría del pueblo razonó y decidió juiciosamente, y se siente feliz de haber procedido así.

Tomó en cuenta que el Congreso se componía de muchos hombres prudentes y experimentados. Que proviniendo de diferentes partes del país, traían consigo variadas y valiosas informaciones, que se comunicaban recíprocamente. Que en el tiempo que pasaron juntos, investigando y discutiendo los verdaderos intereses de su patria, debieron adquirir un conocimiento muy preciso de ellos. Que estaban interesados personalmente en la libertad y la prosperidad públicas y que, por lo tanto, su inclinación no menos que su deber los llevaba a recomendar únicamente aquellas medidas que, después de la más concienzuda deliberación, de veras consideraban prudentes y aconsejables.

Estas reflexiones y otras similares indujeron al pueblo en ese entonces a confiar en el buen juicio y la integridad del Congreso; y siguió sus consejos a pesar de las mañas y los esfuerzos que se emplearon para disuadirle de ello. Pero si el pueblo en general hacía bien en depositar su confianza en los hombres de aquel Congreso, muy pocos de los cuales eran conocidos ampliamente o habían sido puestos a prueba, todavía más razón tiene ahora para respetar el sentir y los consejos de la Convención, pues es sabido que

varios de los más distinguidos miembros de ese Congreso, conocidos y celebrados desde entonces por su patriotismo y su talento y que encanecieron en el ejercicio de la política, fueron también miembros de esa Convención, a la que aportaron la acumulación de sus conocimientos y su experiencia.

Merece la pena señalar que no solamente el primer Congreso sino cada uno de los posteriores, así como la Convención última, han coincidido invariablemente con el pueblo al pensar que la prosperidad de América dependía de su Unión. El afán de conservarla y perpetuarla decidió al pueblo a convocar esa Convención y a ese gran fin tiende asimismo el plan que la Convención le ha aconsejado adoptar. Entonces, ¿con qué fundamento o con qué buenos propósitos intentan ciertos hombres despreciar a estas alturas la importancia de la Unión? ¿Y por qué sugieren que serían preferibles tres o cuatro confederaciones a una sola? Por mi parte estoy convencido de que el pueblo siempre ha pensado con sensatez acerca de este asunto y que su unánime y general adhesión a la causa de la Unión se apoya en razones grandes y de peso que procuraré desarrollar y explicar en varios de los siguientes artículos. Los que patrocinan la idea de substituir por un número de confederaciones distintas el plan de la Convención, parecen prever claramente que el rechazarla pondría la continuidad de la Unión en el más grave peligro. Seguramente que así ocurriría y deseo sinceramente que todo buen ciudadano comprenda con igual claridad que si alguna vez tiene lugar la disolución de la Unión, América tendrá razones para exclamar con las palabras del poeta: *¡ADIÓS! UN LARGO ADIÓS A TODA MI GRANDEZA.*

PUBLIO

(Se supone que fue John Jay el autor de este escrito)

NÚMERO 3

AL pueblo del Estado de Nueva York:

No es nuevo observar que el pueblo de cualquier país (si, como el americano, es inteligente y está bien informado), rara vez adopta una opinión errónea respecto a sus intereses y persevera en ella sin abandonarla. Esta consideración tiende naturalmente a crear un gran respeto hacia la alta opinión que el pueblo americano ha mantenido por tanto tiempo y sin variación sobre la importancia de conservarse firmemente unido bajo un gobierno federal, dotado de poderes suficientes para todos los fines generales y nacionales.

Con cuanta más atención considero e investigo las razones que parecen haber dado pábulo a esta opinión, más me convenzo de que son lógicas y concluyentes.

Entre los muchos objetos en que un pueblo ilustrado y libre encuentra necesario fijar su atención, parece que debe ocupar el primer lugar el de proveer a la propia seguridad. Esta seguridad del pueblo se relaciona indudablemente con una porción de circunstancias y consideraciones y, por lo tanto, ofrece amplio campo a quienes desean definirla de un modo preciso y comprensivo.

Ahora sólo pretendo considerarla en lo que se relaciona con la conservación de la tranquilidad y de la paz y en conexión con los peligros provenientes de las armas e influencia extranjeras, así como de las amenazas de igual género que surjan de causas domésticas. Como el primero de estos peligros es el primero en orden, lo debido es discutirlo por

delante. Procedamos, pues, a examinar si el pueblo no tiene razón al opinar que una Unión cordial, bajo un gobierno nacional eficaz, proporciona la mejor protección contra las hostilidades que puedan venirle de fuera.

La cantidad de guerras que ha habido o que habrá en el mundo, resultará siempre que guarda proporción con el número y la importancia de las causas, sean reales o pretendidas, que las provocan o incitan. Si esta observación es exacta, convendrá preguntamos si la América Unida ofrecerá tantas causas justas de guerra como la América desunida; porque si resulta que la América Unida probablemente dará menos motivos de guerra, entonces debe deducirse que bajo este aspecto la Unión es el mejor medio de conservar al pueblo en paz con otras naciones.

Las causas justas de la guerra derivan casi siempre de las violaciones de los tratados o de la violencia directa. Hasta ahora América ha firmado tratados con no menos de seis naciones extranjeras, todas marítimas excepto Prusia y, por lo tanto, capaces de molestarnos y perjudicarnos. También tiene un vasto comercio con Portugal, España e Inglaterra, y respecto a estas últimas debe atender además al problema de la vecindad.

Es muy importante para la paz de América el que observe el derecho internacional frente a todas estas potencias. Me parece evidente que hará esto con más perfección y mayor puntualidad un solo gobierno nacional que trece Estados separados o tres o cuatro confederaciones distintas.

Porque una vez establecido el gobierno nacional, los mejores hombres del país no sólo consentirán en servirlo, sino que lo usual será que sean nombrados para manejarlo, pues si bien la ciudad o el campo u otras influencias locales pueden colocar a sus hombres en las cámaras bajas de los Estados, en los senados o los tribunales y en los departamentos del poder ejecutivo, bajo el gobierno nacional será necesaria una reputación más general, bastante más amplia, de talento y de las demás cualidades requeridas, para acreditar que un hombre es capaz de ocupar los cargos del gobierno nacional -sobre todo en vista de que no faltará a éste donde escoger y de que nunca sentirá esa escasez de personas adecuadas, que no es rara en algunos Estados. De ahí resultará mayor prudencia, orden y buen juicio en la administración, las determinaciones de carácter político y las decisiones judiciales del gobierno nacional, que en las de los Estados

individuales, y constantemente aquéllas serán más satisfactorias para las demás naciones y más seguras por lo que a nosotros respecta.

Porque bajo el gobierno nacional, los tratados y los artículos que integran éstos, así como el derecho internacional, se interpretarán siempre en el mismo sentido y se cumplirán de la misma manera, en tanto que los fallos sobre los mismos puntos y cuestiones en trece Estados o en tres o cuatro confederaciones, no siempre serán iguales ni coincidirán, como consecuencia tanto de la existencia de distintos jueces y tribunales, nombrados por diferentes gobiernos, independientes entre sí, como de la diversidad de las leyes locales y de los diferentes intereses que puedan tener efecto e influencia sobre ellos. La prudencia de la Convención, al someter esas cuestiones a la jurisdicción y a la decisión de tribunales designados por el gobierno nacional y sólo responsables ante él, no puede ser bastante elogiada.

Porque la expectativa de una pérdida o una ganancia inmediata puede tentar a menudo al partido que gobierne en uno o más Estados, incitándolo a apartarse de la buena fe y la justicia; pero dado que esas tentaciones no alcanzan a los demás Estados y que, por vía de consecuencia, tienen poca o ninguna influencia sobre el gobierno nacional, resultarán estériles y la buena fe. y la justicia quedarán a salvo. El caso del tratado de paz con la Gran Bretaña habla a favor de este razonamiento.

Porque aunque el partido dominante en un Estado estuviese dispuesto a resistir semejantes tentaciones, como éstas pueden y de hecho suelen provenir de ciertas circunstancias peculiares a ese Estado y es posible que alcancen con sus efectos a un gran número de los habitantes, dicho partido que gobierne tal vez no pueda, en el supuesto de que quiera, evitar la injusticia que se trama o castigar a los agresores. El gobierno nacional, por el contrario, ajeno como es a esas circunstancias locales, ni se verá inducido a cometer el desaguisado, ni carecerá de poder o de voluntad para evitar que otros lo cometan o para castigarlos.

Por consiguiente, hasta donde las violaciones deliberadas o accidentales de los tratados y del derecho de las naciones engendran las causas justas de las guerras, son menos de temer bajo un gobierno general que bajo varios

menos fuertes y, en este aspecto, el primero favorece más la seguridad del pueblo.

En cuanto a las justas causas de guerra que proceden de la violencia directa e ilegal, está claro que un buen gobierno nacional ofrece una seguridad mucho mayor contra los peligros de ese género que la que se podría obtener en cualquiera otra forma.

Porque los intereses y las pasiones de una parte suelen producir esas violencias más a menudo que cuando provienen del todo, o los de uno o dos Estados más fácilmente que los de la Unión. Ni una sola guerra con los indios ha sido ocasionada por agresiones del actual gobierno federal, pese a sus debilidades; en cambio la conducta indebida de ciertos Estados ha provocado hostilidades con los indios en varias ocasiones, dando lugar, ya que los gobiernos no podían o querían castigar las ofensas, a la matanza de muchos habitantes inocentes.

La vecindad de los territorios españoles y británicos que lindan con ciertos Estados limita los motivos de disputa, de modo inmediato y como es natural, a las entidades fronterizas. Los Estados colindantes son acaso los más expuestos, bajo el impulso de una irritación repentina y un vivo sentimiento de lo que parece convenirles o agraviarlos, a encender por la violencia directa una guerra con esas naciones. Y nadie puede evitar este peligro tan eficazmente como el gobierno nacional, cuya discreción y prudencia no han de verse disminuidas por las pasiones que mueven a las partes inmediatamente interesadas.

El gobierno nacional no sólo ofrecerá menos causas justas de guerra, sino que tendrá mayores facilidades para arreglar conflictos y para resolverlos amistosamente. Como será mas frío y moderado, estará más capacitado que el Estado en falta para obrar sensatamente. El orgullo de los Estados, como el de los hombres, los predispone naturalmente a justificar todos sus actos, impidiendo así que reconozcan, corrijan o reparen sus ofensas y errores. En semejantes casos, ese orgullo no influirá sobre el gobierno nacional, el que podrá proceder con moderación y buena fe a examinar y decidir los medios más eficaces para librarse de las dificultades que lo amenacen.

Por otra parte, es bien sabido que las admisiones, explicaciones y compensaciones ofrecidas por una nación unida y poderosa, suelen aceptarse como satisfactorias, siendo así que se rechazarían como insuficientes si vienen de un Estado o confederación carentes de una situación importante o de poder.

En el año de 1685, el Estado de Génova ofendió a Luis XIV e intentó aplacarlo. El monarca exigió que el *Dux*, o primer magistrado, acompañado por cuatro senadores, fuera a Francia a pedirle perdón y a recibir sus condiciones, y no tuvieron más remedio que someterse para mantener la paz. ¿Habría el rey exigido semejante humillación a España, Inglaterra o a cualquier otra nación igualmente poderosa u obtenídola de ellas?

PUBLIO

(Se considera a John Jay el autor de este escrito)

NÚMERO 4

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Mi último artículo señaló varias razones por las cuales la seguridad del pueblo estaría mejor resguardada por la Unión, contra el peligro a que pueden exponerlo las causas justas de guerra dadas a otras naciones. Esas razones demuestran que las causas a que me refiero, no sólo se darían con menos frecuencia, sino que podrían ser objeto de un arreglo con mayor facilidad por parte de un gobierno nacional que por los gobiernos de los Estados o por las pequeñas confederaciones que se proponen.

Pero la seguridad del pueblo americano frente a la amenaza de la fuerza extranjera no depende sólo de que evite ofrecer causas justas de guerra con otras naciones, sino también de que sepa colocarse y mantenerse en una situación tal que no invite a la hostilidad y el insulto; pues no es necesario hacer notar que para la guerra existen tanto causas simuladas como causas justas.

Demasiado cierto es, por deshonroso que ello resulte para la naturaleza humana, que por regla general las naciones emprenden la guerra siempre que esperan algún provecho de ella. Más todavía, los monarcas absolutos participan en guerras de que sus naciones nada han de obtener, con miras y propósitos puramente personales, como el anhelo de gloria militar, la venganza de afrentas personales, la ambición, o pactos privados encaminados a engrandecer o apoyar a sus familias o partidarios. Estos y otros muchos motivos que sólo interesan al soberano, suelen conducirlos a sostener guerras que no santifican la justicia, ni la opinión o los intereses

del pueblo. Pero fuera de estas causas de guerra que prevalecen en las monarquías absolutas y que indudablemente merecen nuestra atención, hay otras que atañen a las naciones con la misma frecuencia que a los reyes. Si las examinamos, hallaremos que nuestra situación y nuestras circunstancias pueden hacer surgir varias de ellas.

Somos rivales de Francia e Inglaterra en el comercio pesquero y podemos proveer sus mercados a menos costo de lo que pueden hacerlo, pese a sus esfuerzos para evitarlo mediante subsidios o estableciendo impuestos sobre el pescado extranjero.

Nuestra navegación y nuestra industria de transportes rivaliza también con los suyos y los de casi todas las otras naciones europeas. Nos engañaríamos si pensáramos que les regocija este florecimiento, y como nuestros transportes no pueden aumentar sin disminuir los suyos en cierto grado, su interés y su política los llevarán a restringirlos en vez de fomentarlos.

En el trato comercial con China y la India, molestamos a más de una nación, tanto más cuanto que nos permite compartir ventajas que ellas en cierto modo habían monopolizado y abastecernos de mercancías que antes solíamos comprarles.

El aumento de nuestro comercio, haciendo uso de nuestros propios buques, no puede satisfacer a ninguna nación que posea territorios en este continente o cerca de él, porque la baratura o excelente calidad de nuestra producción, sumadas a la circunstancia de cercanía y al arrojo y la destreza de nuestros comerciantes y navegantes, nos hará participar de las ventajas que disfrutan esos territorios en mayor grado de lo que sería compatible con los deseos o la política de sus respectivos soberanos.

Por un lado, España juzga conveniente cerrarnos el Misisipí y por otro Inglaterra nos excluye del San Lorenzo, y tampoco consienten que las demás corrientes que nos dividen se utilicen para intensificar el tráfico e intercambio mutuos.

De estas y otras consideraciones, que ampliaríamos y detallaríamos si esto fuera compatible con la prudencia, se deduce que la envidia y el malestar pueden infiltrarse gradualmente en el espíritu y los ministerios de otras naciones, y que no debemos esperar, por tanto, que vean con

indiferencia y tranquilidad el progreso de nuestra unión y de nuestro poder e importancia en mar y tierra.

El pueblo de América sabe que estas circunstancias y otras no tan evidentes en la actualidad, pueden ofrecer móviles para la guerra y que cuando estos móviles hallen oportunidad de manifestarse, no faltarán pretextos para darles apariencia y justificarlos. Por eso opina con gran prudencia que la unión y un buen gobierno nacional son necesarios para lograr y mantener una situación que en vez de invitar a la guerra, tienda a reprimirla y a disuadir de ella. Esa situación consiste en el mejor estado de defensa posible y depende forzosamente del gobierno, de las armas y de los recursos del país.

Como la seguridad del todo es en interés de todos y no puede conseguirse sin gobierno, sea uno o más o muchos, procedamos a indagar si un solo buen gobierno será más competente para cumplir este fin que varios, cualquiera que sea el número de estos.

Un solo gobierno puede reunir y utilizar el talento y la experiencia de los hombres más capaces, cualquiera que sea el lugar de la Unión en que se encuentren. Puede guiarse por un principio político uniforme. Puede armonizar, asimilar y proteger las distintas partes y sus miembros, extendiendo a cada uno los beneficios de su previsión y precauciones. Al concertar tratados, atenderá a los intereses del conjunto, sin descuidar los especiales de cada parte en cuanto se relacionen con los comunes. Puede destinar los recursos y el poder del todo para defender a cualquiera de las partes, y lograr esto en forma más fácil y expedita de lo que podrían hacerlo los gobiernos de los Estados o confederaciones separadas, por falta de acción concertada y unidad de sistema. Puede sujetar el ejército a una sola disciplina y consolidarlo en un solo cuerpo, por así decirlo, al subordinar sus oficiales exclusivamente al Primer Magistrado, haciéndolo así más poderoso que si está dividido en trece o bien en tres o cuatro organizaciones distintas.

¿Qué sería de la milicia británica, si la milicia inglesa obedeciera al gobierno de Inglaterra, la escocesa al gobierno de Escocia y la galesa al gobierno de Gales? Imaginad una invasión: ¿podrían esos tres gobiernos (si es que llegaban a ponerse de acuerdo) operar contra el enemigo con sus

respectivas fuerzas tan eficazmente como el gobierno único de la Gran Bretaña?

Mucho se ha hablado de la flota británica, pero, si somos prudentes, llegará un día en que la flota americana llame también la atención. Y, sin embargo, si un gobierno nacional no hubiera reglamentado la navegación británica, convirtiéndola en un vivero de marinos -si un gobierno nacional no hubiese reunido todos los medios y el material de que disponía el país para construir flotas-, sus proezas y su poder nunca habrían sido objeto de admiración. Pero dejadle a Inglaterra su navegación y su flota, dejadle a Escocia, Gales e Irlanda las suyas, dejad a esas cuatro partes que integran el Imperio Británico bajo cuatro gobiernos independientes y veréis qué pronto merma el poder de las cuatro, reduciéndose a una relativa insignificancia.

Aplicad estos hechos a nuestro propio caso. Dividid a América en trece, o, si preferís, en tres o cuatro gobiernos independientes: ¿qué ejércitos podrían reunir y expensar, qué flotas conseguirían tener? Si uno de ellos fuere atacado, ¿volarían los otros en su auxilio y gastarían sangre y dinero en su defensa? ¿No habría el peligro de que las promesas engañosas de la neutralidad los hiciesen abrigar la ilusión de conservarla, o de que corrompidos por un amor exagerado a la paz, se negasen a comprometer su tranquilidad y seguridad por ayudar a sus vecinos, a los que tal vez envidiaban y cuyo poder deseaban ver disminuido? Aunque tal conducta no sería prudente, sería por lo menos natural. La historia de los Estados griegos y de otros países abunda en ejemplos análogos, y no es inverosímil que lo que aconteció tan a menudo, ocurriera de nuevo si se presentan circunstancias similares.

Pero admitamos que estén dispuestos a ayudar al Estado o confederación invadidos. ¿Cómo, cuándo y en qué proporción, suministrarán hombres y dinero? ¿Quién mandará los ejércitos aliados, y de cuál de los Estados recibirá las órdenes a su vez? ¿Quién fijará las condiciones de paz y, en caso de discusión, qué árbitro decidirá y los obligará a acatar lo resuelto? Semejante situación traería consigo múltiples dificultades o inconvenientes; en cambio, un solo gobierno, que vigilara los intereses generales y comunes, que combinara y dirigiera las fuerzas y los

recursos del todo, estaría libre de todos estos obstáculos y contribuiría incomparablemente más a la seguridad del pueblo.

Pero sea cual fuere nuestra situación, firmemente unidos bajo un solo gobierno o separados en cierto número de confederaciones, es indudable que las naciones extranjeras la verán en su desnudez y se portarán con nosotros conforme a ella. Si ven que nuestro gobierno nacional es eficiente y bien administrado, que nuestro comercio está reglamentado con prudencia, nuestro ejército bien organizado y disciplinado, nuestros recursos y hacienda discretamente dirigidos, nuestro crédito restablecido, nuestro pueblo libre, satisfecho y unido, se sentirán más dispuestos a cultivar nuestra amistad que a provocar nuestro resentimiento. Si en cambio nos encuentran desprovistos de un gobierno efectivo (cada Estado obrando bien o mal a capricho de sus dirigentes), o divididos en tres o cuatro Repúblicas o confederaciones independientes y quizá en desacuerdo, una inclinándose hacia la Gran Bretaña, otra hacia Francia, la tercera a España, y quizá excitadas unas contra otras por las tres naciones, ¡qué pobre y lamentable aspecto ofrecerá América a sus ojos! Qué expuesta estaría no sólo a su desprecio, sino a su ultraje; y qué pronto aprendería, a costa de una cara experiencia, que cuando una familia o un pueblo se dividen, lo hacen en contra de sí mismos.

PUBLIO

(Se considera a John Jay como el autor de este escrito)

NÚMERO 5

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La reina Ana, en su carta del 1° de julio de 1706, dirigida al Parlamento Escocés, hace algunas observaciones sobre la importancia de la Unión, entonces en vía de formarse entre Inglaterra y Escocia, que merecen nuestra atención. Daré a conocer al público uno o dos pasajes extraídos de ella:

Una unión total y completa será la sólida base de una paz duradera. Afirmará nuestra religión, nuestra libertad y nuestra propiedad; borrará todas las animosidades entre vosotros, y las envidias y diferencias entre nuestros dos reinos. Aumentará vuestra fuerza, vuestras riquezas y vuestro comercio; y gracias a esta unión, ligada como estará toda la isla en el mismo afecto libre del temor que producen los diversos intereses, se encontrará capacitada para resistir a todos sus enemigos. Os recomendamos encarecidamente que os manifestéis con calma y unanimidad en este importante asunto, para que la unión pueda concluirse felizmente, ya que es el único medio eficaz de asegurar nuestra dicha presente y futura y de frustrar los designios de nuestros comunes enemigos, que harán sin duda todo lo posible para impedir o retardar esta unión.

Decía yo en el último artículo que la debilidad y las divisiones internas atraen los peligros del exterior, y que nada nos alejará mejor de éstos que el ser unidos, fuertes y contar con un buen gobierno. Este tema es vastísimo y no es fácil agotarlo.

La historia de la Gran Bretaña nos es la más familiar de todas y en ella encontramos muchas útiles lecciones. Podemos aprovechar su experiencia sin pagar el precio que a ella le costó. Aunque parece de sentido común que el pueblo de esa isla formara una sola nación, durante siglos estuvo dividido en tres, y esas tres vivieron envueltas en constantes guerras y disputas. Sus verdaderos intereses frente a las naciones continentales eran coincidentes, a pesar de lo cual los esfuerzos, política y artimañas de esas naciones excitaban perpetuamente sus mutuas envidias, y durante muchos años se molestaron y perjudicaron unas a otras bastante más de lo que se ayudaron y asistieron.

¿Si el pueblo de América se dividiere en tres o cuatro naciones, no ocurriría lo mismo? ¿No surgirían idénticas envidias, que serían estimuladas de igual modo? En vez de *unirse en un solo afecto*, libres de toda suspicacia respecto a la diversidad de sus *intereses*, la envidia y los celos extinguirían bien pronto la confianza y el afecto, y los intereses parciales de cada confederación, en vez de los intereses generales de toda América, constituirían las metas de su política y sus actividades. De aquí que, como casi todas las naciones fronterizas, estarían siempre envueltas en guerras y disputas, o vivirían temiéndolas siempre.

Los más entusiastas partidarios de las tres o cuatro confederaciones no pueden suponer que la fuerza de éstas se mantendría por mucho tiempo en el mismo nivel, en el caso de que al establecerlas fuera esto posible; y aun admitiendo que fuera factible, ¿qué artificio humano puede asegurar la persistencia de esa igualdad? Independientemente de las circunstancias locales que tienden a aumentar el poder de una parte y a impedir su progreso en la otra, debemos contar con los efectos de la política superior y la buena administración que probablemente caracterizan a uno de los gobiernos frente a los demás, y que destruirían su igualdad de fuerza y de importancia. Pues no puede presumirse que el mismo grado de sagacidad en los negocios públicos, prudencia y previsión se manifieste en cada una de las confederaciones durante una larga serie de años.

Si ocurriere, y ha de ocurrir, que por cualquier causa una de estas naciones o confederaciones se elevara en la escala de la importancia política mucho más que sus vecinos, desde ese instante la mirarían éstos con envidia

y temor. Ambas pasiones los incitarían a apoyar, si no es que a promover, cuanto pudiese disminuir esa importancia; y les impedirían adoptar medidas que aumentasen o siquiera asegurasen esa prosperidad. No pasaría mucho tiempo sin que esa nación discerniera tan desfavorables sentimientos y pronto empezaría no sólo a sospechar de sus vecinos, sino también a compartir su mala disposición. La desconfianza engendra naturalmente la desconfianza, y nada transforma con mayor rapidez la benevolencia y el buen comportamiento como las suspicacias envidiosas y las imputaciones malintencionadas, ya sean expresas o latentes.

El Norte es en general la región de la fuerza, y muchas circunstancias locales hacen verosímil el que la más norteña de las propuestas confederaciones, se convertiría incuestionablemente en la más poderosa, en un futuro no muy lejano. En cuanto esto ocurriera, la Colmena del Norte suscitaría en la parte sur de América las mismas ideas y sensaciones que suscitó anteriormente en el sur de Europa. Y tampoco resulta temerario conjeturar que sus jóvenes enjambres podrían ceder con frecuencia a la tentación de extraer su miel en los campos más floridos y en la atmósfera más clemente de sus vecinos más refinados y de vida más regalada.

Los que contemplen con cuidado la historia de otras divisiones y confederaciones análogas encontrarán motivos de sobra para temer que las que nos ocupan no serían vecinas sino en el sentido de que colindarían unas con otras; que no se querrían ni confiarían unas en otras, sino, por el contrario, serían presas de discordias, envidias e injurias mutuas; en resumen, que nos colocarían precisamente en la situación en que muchas naciones indudablemente desean vernos: *solamente temibles para nosotros mismos*.

De estas consideraciones se deduce que están muy equivocados los caballeros que suponen la formación de alianzas ofensivas y defensivas entre estas confederaciones, así como que resultarían en la fusión de voluntades, armas y recursos que sería necesaria para ponerlas y mantenerlas en un formidable estado de defensa contra los enemigos extranjeros.

¿Acaso los Estados independientes en los que España y la Gran Bretaña estuvieron divididas anteriormente, formaron alguna vez semejante alianza,

o unieron sus fuerzas contra un adversario extranjero? Las confederaciones propuestas serán naciones diferentes. Cada una de ellas tendrá su comercio propio con el extranjero y lo regulará mediante tratados distintos; y como sus productos y géneros son distintos y propios para mercados diferentes, esos tratados diferirían también fundamentalmente. Las empresas comerciales diversas deben crear diversos intereses y, por supuesto, diferentes grados de relaciones políticas con diferentes naciones extranjeras. Podría ocurrir, y probablemente sucederá, que la nación extranjera en guerra con la confederación del Sur fuera la misma con la cual la confederación Norteña quisiese conservar a toda costa la paz y la amistad. De ahí que no sería fácil normar una alianza tan contraria a su interés inmediato, así como que, en caso de formarse, no sería observada ni cumplida con absoluta buena fe.

Es más: resulta mucho más probable que en América, como en Europa, las naciones vecinas frecuentemente se encuentren en lados opuestos, bajo el impulso de intereses contrarios y de pasiones malévolas. Considerando la distancia que nos separa de Europa, es más lógico que estas confederaciones teman más el peligro que provenga de ellas mismas que de otras naciones lejanas y, por lo tanto, que deseen con preferencia defenderse unas de otras con ayuda de alianzas extranjeras, que protegerse del peligro extranjero mediante alianzas entre sí. Y no olvidemos cuánto mas fácil resulta recibir las flotas extranjeras en nuestros puertos, y ejércitos extranjeros en nuestro país, que persuadirles u obligarles a irse. ¡Cuántas conquistas hicieron los romanos y otros, bajo la máscara de aliados, y cuántas innovaciones introdujeron con el mismo disfraz en los gobiernos de los que pretendían proteger!

Que los hombres sinceros juzguen, entonces, si la división de América en el número que se quiera de soberanías independientes, podría defenderse contra las hostilidades y la injerencia indebida de las naciones extranjeras.

PUBLIO

(Supónese que este artículo fue escrito por John Jay)

NÚMERO 6

AL pueblo del Estado de Nueva York:

He dedicado los tres últimos números de este periódico a enumerar los peligros a que nos expondrían, en el supuesto de encontrarnos desunidos, las intrigas y la hostilidad de las naciones extranjeras. Ahora describiré peligros de un género diferente, y tal vez más alarmantes: los que surgirían sin duda alguna de las disensiones entre los Estados mismos y de los bandos y tumultos domésticos. Ya anticipé algo de esto, pero merece un estudio más completo y detallado.

Es necesario que un hombre se halle muy absorto en especulaciones utópicas para poner en duda que si los Estados estuvieran completamente separados o sólo unidos en confederaciones parciales, las subdivisiones en que podrían partirse, contenderían frecuente y violentamente unas con otras. La conjetura de que faltarán causas para dichos conflictos es un mal argumento contra su existencia, pues significa olvidar que los hombres son ambiciosos, vengativos y rapaces. Esperar que puede continuar la armonía entre varias entidades soberanas vecinas, independientes e inconexas, sería volver la espalda al curso uniforme de los acontecimientos humanos, desafiando la experiencia acumulada a través de los siglos.

Las causas de hostilidad entre las naciones son innumerables. Hay algunas que operan de modo general y constante sobre los cuerpos colectivos de la sociedad. A éstas pertenecen la ambición de poder o el deseo de preeminencia y de dominio, la envidia de este poder o el deseo de seguridad e igualdad. Hay otras cuya influencia es más limitada aunque

igualmente activa dentro de sus propias esferas, como las rivalidades y competencias de comercio entre las naciones mercantiles. Y aun existen otras no menos numerosas que las anteriores, cuyo origen reside enteramente en las pasiones privadas: en los afectos, enemistades, esperanzas, intereses y temores de los individuos principales en las comunidades de que son miembros. Los hombres de esta clase, sean favoritos de un rey o de un pueblo, han abusado con demasiada frecuencia de la confianza que poseían, y con el pretexto del bien público no han tenido escrúpulo en sacrificar la tranquilidad nacional a sus ventajas o complacencia personales.

El célebre Pericles, sometiéndose al resentimiento de una prostituta[2], y a costa de mucha sangre y riqueza de sus compatriotas, atacó, venció y destruyó la ciudad de los samnitas. El mismo hombre, estimulado por un pique personal contra los megarenses[3], otra nación griega, o para evitar la persecución que le amenazaba como supuesto cómplice en el robo cometido por el escultor Fidias[4], o para librarse de las acusaciones preparadas contra él por disipar los fondos del Estado con miras a aumentar su popularidad[5], o tal vez por una combinación de todas estas causas, fue el primer iniciador de esa guerra famosa y fatal, conocida en los anales griegos como *la guerra del Peloponeso*, que tras muchas vicisitudes, treguas y reanudaciones acabó con la ruina de la República de Atenas.

El ambicioso cardenal que fue primer ministro de Enrique VIII, permitiendo a su vanidad aspirar a la triple corona[6], alimentaba las esperanzas de un feliz resultado en la adquisición de ese espléndido premio, gracias a la influencia del emperador Carlos V. Para asegurarse del favor del emperador y poderoso monarca y para tenerlo de su lado, precipitó a Inglaterra en una guerra con Francia, en contra de los más sencillos dictados de la política y arriesgando la seguridad y la independencia, así del reino que con sus consejos presidía, como de toda Europa. Porque si hubo algún soberano que prometía realizar el proyecto de la monarquía universal, fue el emperador Carlos V, de cuyas intrigas fue Wolsey a la vez el instrumento y la víctima.

La influencia que tuvieron el fanatismo de una hembra[7], la petulancia de otra[8] y las intrigas de una tercera[9], en la política contemporánea y en las

agitaciones y la pacificación de una parte considerable de Europa, son tópicos demasiado manoseados para que no estén universalmente reconocidos.

Multiplicar ejemplos acerca de la influencia que los elementos personales ejercen en la producción de grandes acontecimientos nacionales, domésticos o externos, según la dirección que toman, representa una pérdida de tiempo innecesaria. Aun los que sólo están informados superficialmente de las fuentes de donde dimanan, recordarán un gran número de éstos; y los que poseen un conocimiento suficiente de la naturaleza humana no necesitarán esas noticias para formar su opinión sobre la realidad o la amplitud de esa influencia. Sin embargo, tal vez convenga referirse a un caso ocurrido últimamente entre nosotros, para ilustrar el principio general. Si Shays no hubiera sido *un deudor desesperado*, es dudoso que Massachusetts hubiese sido precipitado en una guerra civil.

Pero a pesar de los testimonios concordantes de la experiencia al respecto, aún se encuentran hombres visionarios o mal intencionados, dispuestos a sostener la paradoja de la paz perpetua entre los Estados, aunque estén desmembrados y separados unos de otros. El genio de las Repúblicas (según dicen) es pacífico; el espíritu del comercio tiende a suavizar las costumbres humanas y a extinguir esos inflamables humores que prenden con frecuencia las guerras. Las Repúblicas comerciales, como las nuestras, nunca estarán dispuestas a agotarse en ruinosas contiendas entre sí. Las gobernará el interés mutuo y cultivarán un espíritu de amistad y concordia.

¿Es que no están interesadas todas las naciones (preguntaremos a estos proyectistas políticos) en cultivar el mismo espíritu filosófico y benevolente? ¿Si éste es un verdadero interés, lo han seguido de hecho? ¿No se ha descubierto invariablemente, por el contrario, que las pasiones momentáneas y el interés inmediato, tienen un poder más activo e imperioso sobre la conducta humana que las consideraciones generales y remotas de prudencia, utilidad o justicia? ¿En la práctica, han sido las Repúblicas menos aficionadas a las guerras que las monarquías? ¿No están las primeras administradas por hombres al igual que las últimas? ¿No hay

aversiones, predilecciones, rivalidades y deseos de adquisiciones injustas, que influyen sobre las naciones lo mismo que sobre los reyes? ¿No están las asambleas populares sujetas con frecuencia a impulsos de ira, resentimiento, envidia, avaricia y de otras irregulares y violentas inclinaciones? ¿No es bien sabido que a menudo sus decisiones se hallan a merced de algunos individuos que gozan de su confianza, y evidentemente expuestas a compartir las pasiones y puntos de vista de dichos individuos? ¿Qué ha hecho el comercio hasta ahora, sino cambiar los fines de la guerra? ¿No es acaso la pasión de las riquezas tan dominante y emprendedora como la de la gloria o el poder? ¿No ha habido tantas guerras fundadas en pretextos comerciales como en la ambición o la codicia territorial, desde que el comercio es el sistema que rige a casi todas las naciones? ¿Y este espíritu comercial no ha prestado nuevos incentivos a las codicias de todo género? Dejemos que la experiencia, el guía menos engañoso de las opiniones humanas, responda a nuestras investigaciones.

Esparta, Atenas, Roma y Cartago fueron Repúblicas; dos de ellas, Atenas y Cartago, de naturaleza comercial. Sin embargo, participaron en guerras, ofensivas y defensivas, con la misma frecuencia que las monarquías vecinas de aquellos tiempos. Esparta fue poco más que un campamento bien disciplinado y Roma no sació jamás su sed de conquistas y matanzas.

Aunque era una República comercial, Cartago fue la agresora en la guerra que sólo dio fin con su propia destrucción. Aníbal había conducido sus armas hasta el corazón de Italia y a las puertas de Roma, antes de que a su vez Escipión lo derrotara en los territorios de Cartago, conquistando toda la República.

Venecia, en tiempos más recientes, figuró más de una vez en guerras provocadas por la ambición, hasta que transformada en objeto de los designios de los otros Estados italianos, el Papa Julio II consiguió organizar aquella formidable liga[10] que dio un golpe de muerte al poder y al orgullo de la altanera República.

Hasta que se vieron abrumadas de deudas e impuestos, las provincias holandesas tomaron parte prominente en las guerras de Europa. Sostuvieron

furiosas contiendas con Inglaterra disputándole el dominio del mar y se contaron entre los más tenaces e implacables enemigos de Luis XIV.

En el gobierno de la Gran Bretaña, los representantes del pueblo integran una rama de la legislatura nacional. El comercio ha sido durante siglos la ocupación principal de este país. A pesar de lo anterior, pocas naciones han estado empeñadas con más frecuencia en guerras, y éstas fueron iniciadas repetidas veces por el pueblo.

Ha habido casi tantas guerras populares como reales, si se me permiten estas expresiones. Los clamores de la nación o la importunación de sus representantes, han arrastrado varias veces a los monarcas a la guerra o los han obligado a continuada, en contra de sus inclinaciones y, en ocasiones, de los verdaderos intereses del Estado. En la memorable lucha por alcanzar la superioridad, entre las casas rivales de Austria y Barbón, que encendió a Europa durante tanto tiempo, se sabe que las antipatías de ingleses por franceses, secundando la ambición, o más bien la codicia, de un jefe preferido[11], prolongaron la guerra más allá de los límites que aconseja una buena política y durante bastante tiempo en oposición con el punto de vista sostenido por la Corte.

Las guerras de las dos naciones mencionadas en último lugar, han surgido en gran medida de las consideraciones comerciales -el deseo de suplantar y el temor de ser suplantadas, bien en determinadas ramas del tráfico o en las ventajas generales que ofrecen el comercio y la navegación[12].

De este resumen de lo ocurrido en otros países cuyas circunstancias se han parecido más a las nuestras, ¿qué razón podemos sacar para confiar en los ensueños que pretenden engañarnos a esperar paz y cordialidad entre los miembros de la actual confederación, una vez separados? ¿Es que no hemos experimentado suficientemente la falacia y extravagancia de las ociosas teorías que nos distraen con promesas de eximirnos de las imperfecciones, debilidades y males que acompañan a toda sociedad, fuere cual fuere su forma? ¿No es oportuno despertar de estos sueños ilusorios de una edad de oro, y adoptar como máxima práctica para la dirección de nuestra conducta política, la idea de que, lo mismo que los demás habitantes del globo,

estamos aún muy lejos del feliz imperio de la sabiduría perfecta y la perfecta virtud?

¡Dejad que hablen la extrema depresión a la que nuestro crédito y nuestra dignidad nacional han llegado, los inconvenientes que producen en todas partes la indolente y mala administración del gobierno, la rebelión de una parte del Estado de Carolina del Norte, los últimos y amenazadores disturbios de Pensilvania, y las actuales sublevaciones e insurrecciones de Massachusetts! ...

La opinión general de la humanidad está tan lejos de responder a los principios de los que se empeñan en mitigar nuestros temores de hostilidades y discordias entre los Estados, en el caso de desunión, que a través de una larga observación de la vida de la sociedad se ha hecho una especie de axioma en la política el que la vecindad o la proximidad constituyen a las naciones en enemigas naturales. Un inteligente escritor se expresa con relación al tema en estas palabras: *Las naciones vecinas son naturales enemigas, a no ser que su debilidad común las obligue a unirse en una República confederada, y su constitución evite las diferencias que ocasiona la proximidad, extinguiendo esa secreta envidia que incita a todos los Estados a engrandecerse a expensas del vecino*[13]. Este párrafo señala a un tiempo el mal y sugiere el remedio.

PUBLIO

(Se considera a Alexander Hamilton el autor de este escrito)

NÚMERO 7

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Se nos pregunta a veces, con aparente aire de triunfo, qué causas podrían inducir a los Estados, ya desunidos, a combatirse mutuamente. Sería una buena contestación el decir: *las mismas causas que en diferentes ocasiones anegaron en sangre a todas las naciones del mundo*. Pero, por desgracia para nosotros, la pregunta admite una respuesta más personal. Hay causas de disensión a nuestra simple vista, de cuya tendencia, aun bajo las restricciones de una Constitución federal, hemos tenido experiencia suficiente para juzgar lo que podría esperarse si esas restricciones se suprimieran.

Las disputas territoriales han sido en todo tiempo una de las causas más fecundas de hostilidad entre las naciones. Tal vez la mayor parte de las guerras que han devastado al mundo provienen de ese origen. Entre nosotros esta causa existiría con toda su fuerza. Poseemos una vasta extensión deshabitada de territorio dentro de las fronteras de los Estados Unidos. Entre varios de ellos aún hay reclamaciones incompatibles y que no han sido resueltas, y la disolución de la Unión haría nacer otras análogas entre todos. Es bien sabido que hubo vivas y serias discusiones acerca de los derechos sobre las tierras que no habían sido adjudicadas al tiempo de la Revolución y que conocemos bajo el nombre de *tierras de la Corona*. Los Estados en los límites de cuyos gobiernos coloniales estaban comprendidas, reclamaron su propiedad, en tanto que los otros afirmaban que los derechos de la Corona en este punto recayeron en la Unión, especialmente por lo que

hace a toda esa parte del territorio oeste que, ya sea porque la poseía efectivamente, o a través de la sumisión de los propietarios indios, se hallaba sujeta a la jurisdicción del rey de Inglaterra hasta que renunció a ella en el tratado de paz. En todo caso, se ha dicho, se trata de una adquisición hecha por la Confederación en un pacto con una potencia extranjera. La prudente política del Congreso ha consistido en apaciguar esta controversia, convenciendo a los Estados de que hicieran cesiones a los Estados Unidos en beneficio de todos. El éxito con que así se ha hecho hasta ahora, permite esperar confiadamente que si la Unión continúa, esta disputa terminará amigablemente. Sin embargo, la desmembración de la Confederación reviviría el debate y provocaría otros sobre el mismo asunto. Hoy día, una gran parte del territorio occidental vacante es por cesión, si no es que por otros derechos anteriores, de la propiedad común de la Unión. Si la Unión desaparece, los Estados que hicieron la cesión, fundándose en un principio de compromiso federal, podrían pretender que al cesar el motivo de aquélla, las tierras reviertan a ellos. Los otros Estados insistirían, sin duda, por derecho de representación, en que se les diera una parte. Argumentarían que una concesión, una vez hecha, no puede revocarse, y que por justicia les correspondía disfrutar de un territorio adquirido o conservado por los esfuerzos conjuntos de la Confederación. Si, en contra de lo probable, se admitiera por todos los Estados que cada cual tenía derecho a participar en este acervo común, todavía quedaría por solucionar la dificultad relativa al modo conveniente de hacer la partición. Los diversos Estados expondrían al efecto reglas diferentes, y como éstas afectarían los intereses encontrados de las partes, no resultaría fácil llegar a un arreglo pacífico.

Así que en el vasto campo del territorio occidental presentimos materia adecuada para pretensiones hostiles, sin que haya ningún amigable componedor ni juez común que pueda mediar entre las partes contendientes. Si razonamos sobre el futuro en vista del pasado, tendremos buen motivo para temer que en varios casos se acudiría a la espada como árbitro de esas diferencias. El ejemplo de las disputas entre Connecticut y Pensilvania por la tierra de Wyoming, nos aconseja no ser optimistas ni esperar un fácil arreglo de tales controversias. Los *Artículos de Confederación* obligaban a

las partes a someter el caso a la resolución de un tribunal federal. Ambas se sometieron y el tribunal decidió en favor de Pensilvania. Pero Connecticut manifestó vigorosamente su disconformidad con la sentencia, y no se resignó por completo con ella hasta que, a fuerza de negociaciones y destreza, consiguió algo en cierto modo equivalente a la pérdida que pretendía haber sufrido. Estas palabras no implican la menor censura respecto a la conducta de ese Estado. Sin duda se creía realmente perjudicado por la decisión; y los Estados, como los individuos, se resignan con dificultad a aceptar las resoluciones que no los favorecen.

Quienes tuvieron oportunidad de conocer las interioridades de las negociaciones que concurrieron en el desarrollo de la controversia entre nuestro Estado y el distrito de Vermont, pueden atestiguar la oposición que experimentamos tanto por parte de los Estados interesados en la reclamación, como de los que no lo estaban, y pueden también dar fe del peligro al que se habría expuesto la paz de la Confederación si este Estado hubiera intentado imponer sus derechos por la fuerza. Dos motivos fueron los principales para esa oposición: primero, la envidia que se abrigaba hacia nuestro futuro poder; segundo, el interés de ciertas personas influyentes de los Estados vecinos, que habían obtenido concesiones de tierras bajo el gobierno de aquel distrito. Incluso los Estados que presentaron reclamaciones en contra de las nuestras, parecían más dispuestos a desmembrar este Estado que a afirmar sus propias pretensiones. Aquéllos eran Nuevo Hampshire, Massachusetts y Connecticut. Nueva Jersey y Rhode Island, en todas las ocasiones, revelaron un cálido celo por la independencia de Vermont; y Maryland, hasta que le alarmó la apariencia de un nexo entre el Canadá y dicho Estado, se adhirió con afán a los mismos puntos de vista. Por ser pequeños Estados, veían con malos ojos la perspectiva de nuestra creciente grandeza. Revisando estas transacciones podemos descubrir algunas de las causas que enemistarían a los Estados unos con otros, si el destino fatal los desuniese.

La competencia comercial sería otra fuente fecunda de contiendas. Los Estados menos favorecidos por las circunstancias querrían escapar a las desventajas de su situación local y participar en la suerte de sus vecinos más afortunados. Cada Estado o cada una de las confederaciones pondría en

vigor su propia política comercial. Esto ocasionaría distinciones, preferencias y exclusiones que producirían el descontento. La costumbre de un intercambio basado en la igualdad de privilegios, a que hemos estado acostumbrados desde que se inició la colonización del país, haría que dichas causas de malestar fueran más agudas de lo que sería natural si se prescindiera de esta circunstancia. *Estaríamos dispuestos a calificar de injurias los que sólo serian en realidad actos justificados de unas soberanías independientes, que se inspiran en un interés distinto*. El espíritu de empresa que caracteriza a la América comercial no ha perdido nunca la ocasión de buscar su interés. Es poco probable que este espíritu, hasta ahora sin freno, respetara las reglas comerciales mediante las que ciertos Estados procurarían asegurar beneficios exclusivos a sus ciudadanos. Las infracciones de esta regla, por una parte, los esfuerzos para evitarlas y combatirlas, por la otra, provocarían naturalmente atropellos, y éstos conducirían a represalias y guerras.

Las oportunidades que tendrían ciertos Estados de convertir a otros en tributarios suyos mediante la reglamentación del comercio, se tolerarían por estos últimos con impaciencia. La situación relativa de Nueva York, Connecticut y Nueva Jersey, nos brindaría un ejemplo de esta clase. Nueva York, por sus necesidades de ingresos, se ve obligada a cobrar derechos sobre sus importaciones. Una gran parte de estos derechos son pagados por los habitantes de los otros Estados en su calidad de consumidores de lo que importamos. Nueva York no podría ni querría renunciar a este provecho. Sus ciudadanos no consentirían que un impuesto pagado por ellos se suprimiera a favor de los vecinos; ni sería tampoco posible, aun no cerrando el camino a este impedimento, distinguir a los clientes en nuestros propios mercados. ¿Se someterían mucho tiempo Connecticut y Nueva Jersey a que Nueva York les cobrara el impuesto para su solo beneficio? ¿Se nos permitiría disfrutar tranquilamente de una metrópoli de cuya posesión derivamos una ventaja tan odiosa para nuestros vecinos y tan gravosa según su opinión? ¿Nos sería posible conservarla, teniendo por un lado la presión de Connecticut y por otro la de Nueva Jersey? Estas son preguntas que sólo un espíritu temerario puede contestar afirmativamente.

La deuda pública de la Unión sería otro motivo de choques entre los distintos Estados o confederaciones. Su prorrateo al principio y su amortización progresiva después, serían causa de animosidad y mala voluntad. ¿Cómo ponerse de acuerdo sobre una base de prorrateo que satisfaga a todos? Casi ninguna puede proponerse que esté completamente a salvo de objeciones efectivas, aunque es claro que éstas, como es costumbre, serían exageradas por el interés adverso de las partes. Los Estados tampoco están conformes respecto al principio general de que la deuda pública debe cubrirse. Algunos, sea porque están poco impresionados por la importancia del crédito nacional, o porque sus ciudadanos tienen poco o ningún interés inmediato en la cuestión, sienten indiferencia, si es que no repugnancia, hacia el pago en cualquier forma de la deuda domestica. Dichos Estados estarían predispuestos a exagerar las dificultades de una distribución. Otros Estados, en los que un numeroso grupo de ciudadanos son acreedores públicos, se manifestarían enérgicamente en favor de alguna medida equitativa y eficaz. Las dilaciones de los primeros excitarían el resentimiento de los segundos. Mientras tanto se retrasaría la adopción de una regla, por diferencias reales de opinión como por falsos entorpecimientos. Los ciudadanos de los Estados interesados protestarían; las potencias extranjeras reclamarían con urgencia la satisfacción de sus justas demandas, y la paz de los Estados se vería amenazada por la doble contingencia de la invasión externa y la pugna interna.

Imaginemos que se vencieron los obstáculos para llegar a un acuerdo sobre una base de prorrateo y que éste no se efectuó. Aun así habría muchas razones para suponer que la regla adoptada resultará en la práctica más dura para unos Estados que para otros. Los que sufren su peso buscarán naturalmente el modo de aliviarlo. Los otros se negarán a una revisión que acabaría aumentando sus propias obligaciones. Esa negativa sería un pretexto demasiado plausible para retener sus contribuciones, para que los Estados quejosos no lo acepten con avidez, y el incumplimiento de sus compromisos por parte de estos Estados daría pie a amargas discusiones y disputas. Hasta en el caso de que la regla adoptada justificase en la práctica la equidad de su principio, la impuntualidad en los pagos por parte de algunos Estados surgiría de muchas otras causas: de la escasez real de

recursos, de la mala administración de su hacienda, de desórdenes accidentales en el manejo del gobierno y, a más de todo esto, de la renuencia con que los hombres entregan su dinero para fines que han sobrevivido a las exigencias que los producían e impiden la satisfacción de las necesidades inmediatas. El incumplimiento por cualquier causa, provocaría quejas, recriminaciones y querellas. Tal vez no haya causa más probable de alteración de la tranquilidad de las naciones que el estar obligadas a contribuir mutuamente para cualquier fin común que no produce un beneficio igual y coincidente. Pues una observación tan cierta como vulgar enseña que sobre ningún asunto discrepan los hombres tan prontamente como sobre el pago de dinero.

Las leyes que violan los contratos privados y que equivalen a agresiones contra los derechos de los Estados a cuyos ciudadanos perjudican, pueden ser consideradas como otra causa probable de hostilidad. No estamos autorizados a pensar que un espíritu más liberal o más equitativo presidiría la legislación de los Estados individuales en lo sucesivo, si no los reprime algún otro freno que el que hemos visto hasta ahora, deshonrando con demasiada frecuencia sus varios códigos. Hemos notado el afán de represalias excitado en Connecticut a consecuencia de las enormidades perpetradas por la legislatura de Rhode Island, y deducimos lógicamente que en casos similares y distintas circunstancias, una guerra no de pergaminos, sino armada, castigará tan atroces infracciones de las obligaciones morales y de la justicia social.

La probabilidad de alianzas incompatibles entre los diferentes Estados o confederaciones y las distintas naciones extranjeras, y el efecto de esta situación sobre la paz general, han sido puestos en claro ampliamente en anteriores artículos. De este estudio hemos deducido que América, en el caso de disgregarse completamente, o de quedar unida solamente por el débil lazo de una simple liga ofensiva y defensiva, se vería envuelta gradualmente, como consecuencia de dichas alianzas discordantes, en los perniciosos laberintos de la política europea y en sus guerras; y que con las destructoras contiendas entre sus partes componentes se convertiría en la presa de los artificios y las maquinaciones de potencias igualmente

enemigas de todas ellas. *Divide et impera*[14] debe ser el lema de toda nación que nos teme o nos odia[15].

PUBLIO

NÚMERO 8

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Si, por tanto, aceptamos como verdad que los distintos Estados, en caso de desunión, o tantas combinaciones de ellos como se formen al fracasar la Confederación general, se verían sometidos a las mismas vicisitudes de paz y guerra, de amistad y enemistad de unos con otros, a que están condenadas todas las naciones vecinas a las que no une un solo gobierno, pasemos a detallar concisamente las consecuencias que seguirían a una situación semejante.

La guerra entre los Estados, durante el primer período de su existencia independiente, iría acompañada de bastantes más calamidades que lo que ocurre generalmente en los países donde las organizaciones militares regulares llevan mucho tiempo establecidas. Los ejércitos disciplinados que se mantienen permanentemente en el continente europeo, aunque perjudiquen aparentemente a la libertad y a la economía ofrecen, sin embargo, la gran ventaja de imposibilitar las conquistas súbitas y de evitar la rápida devastación que señalaba el curso de una guerra antes de que se implantaran. El arte de la fortificación ha contribuido también a lograr estos fines. Las naciones europeas se hallan ceñidas por cadenas de plazas fuertes, que obstruyen mutuamente la invasión, y varias campañas se pierden en reducir dos o tres guarniciones fronterizas, para penetrar en el país enemigo. A cada paso surgen impedimentos análogos, que agotan las fuerzas y retrasan el avance de los invasores. Antes, el ejército invasor penetraba hasta el corazón de un país vecino cuando apenas se tenían

noticias de su aproximación, pero actualmente una tropa disciplinada relativamente pequeña, que se mantenía a la defensiva con el auxilio de puestos fortificados, puede impedir y finalmente frustrar los designios de otra más considerable. La historia de las guerras, en ese punto del globo, no es ya una historia de naciones sometidas y de imperios derrocados: sino de poblaciones que se ocupan y se recuperan; de batallas donde nada se dirime; de retiradas más beneficiosas que las victorias; de mucho esfuerzo y pequeñas conquistas.

En este país ocurriría todo lo contrario. El recelo hacia las organizaciones militares retrasaría su establecimiento lo más posible. La carencia de fortificaciones, dejando las fronteras de un Estado abiertas para los otros, facilitaría las incursiones. Los Estados con población abundante invadirían sin grandes obstáculos a sus vecinos menos populosos. Resultaría tan fácil conquistar, como difícil retener esas conquistas. Las guerras serían, por lo tanto, intermitentes y de rapiña. La devastación y el pillaje marchan siempre a la zaga de las tropas irregulares. El sufrimiento de los particulares ocuparía el primer lugar en los sucesos que caracterizarían nuestras proezas bélicas.

Esta descripción no es nada exagerada, aunque confieso que no sería exacta por mucho tiempo. La seguridad contra los peligros externos es el más poderoso impulsor de la conducta nacional, y pasando el tiempo, hasta el amor a la libertad acaba por ceder a sus dictados. La destrucción violenta de las vidas y propiedades inherente a la guerra, el esfuerzo continuo y la alarma que acompaña a un estado de constante peligro, obligarán a las naciones más apegadas a la libertad, a buscar la seguridad y el descanso en instituciones que tienden a destruir sus derechos civiles y políticos. Para estar más seguras, acaban por estar dispuestas a correr el riesgo de ser menos libres.

Las instituciones a que principalmente aludimos son los ejércitos permanentes y las dependencias naturales de las organizaciones militares. La nueva Constitución, se dice, no prohíbe los ejércitos permanentes, y de ahí se infiere que pueden existir de conformidad con ella[16]. Su existencia, sin embargo, como se desprende de los términos mismos de la proposición, es incierta y problemática en el mejor de los casos[17]. Pero los ejércitos

organizados, podemos replicar, serán el resultado inevitable de la disolución de la Confederación. Las frecuentes guerras y el temor constante, que requieren un estado de preparación igualmente constante, los acarrearán infaliblemente. Los Estados o confederaciones más débiles tendrían que recurrir primero a ellos para ponerse al nivel de sus más potentes vecinos. Procurarían suplir la inferioridad de población y de recursos con un sistema de defensa más arreglado y eficaz, con tropas disciplinadas y fortificaciones. Necesitarían al propio tiempo fortalecer el brazo ejecutivo del gobierno, con lo cual sus constituciones evolucionarían progresivamente hacia la monarquía. Está en la naturaleza de la guerra fortalecer la autoridad ejecutiva a expensas de la legislativa.

Los expedientes mencionados darían a los Estados o confederaciones que hicieran uso de ellos cierta superioridad sobre sus vecinos. Estados pequeños o más débiles naturalmente, pero dotados de un gobierno enérgico y con la ayuda de ejércitos disciplinados, han triunfado con frecuencia de Estados grandes o de mayor fuerza natural, que carecían de aquellas ventajas. Ni el orgullo ni la seguridad de los Estados o confederaciones más importantes les permitirían someterse mucho tiempo a esa superioridad mortificante y accidental. Recurrirían pronto a medios similares a aquellos con los que se había logrado, para recobrar su perdida preeminencia. Así, en poco tiempo veríamos establecerse por todas partes de este país los mismos instrumentos del despotismo que han sido el azote del Viejo Mundo. Al menos éste sería el curso natural de los acontecimientos, y nuestros razonamientos tendrán más probabilidades de acertar cuanto más se acerquen a esa pauta.

Éstas no son divagaciones deducidas de los defectos supuestos o teóricos de una Constitución, todo el poder de la cual se halla depositado en las manos del pueblo o en las de sus representantes y delegados, sino sólidas conclusiones, que se desprenden de la marcha natural y necesaria de los asuntos humanos.

Se nos puede quizás preguntar, por vía de objeción a lo anterior: *¿por qué no surgieron ejércitos permanentes de las contiendas que perturbaron tan a menudo a las antiguas Repúblicas griegas?* Podemos contestar de distintos modos, todos igualmente satisfactorios. Los hábitos laboriosos del

pueblo actual, absorbido en ocupaciones lucrativas y dedicado a los progresos de la agricultura y el comercio, son incompatibles con las circunstancias de una nación de soldados, que era la verdadera situación del pueblo de aquellas Repúblicas. Las fuentes de ingreso, tan extraordinariamente multiplicadas por el aumento del oro y la plata, de las artes industriales y la ciencia financiera, que es adquisición de los tiempos modernos, unidas a las costumbres de las naciones, han revolucionado por completo el sistema bélico, diferenciando a los ejércitos del resto de los ciudadanos y convirtiéndolos en compañeros inseparables de una frecuente hostilidad.

Hay también una gran diferencia entre los institutos militares de un país rara vez expuesto por su situación a las invasiones internas, y los de otro que las sufre con frecuencia y vive temiéndolas. Los gobernantes del primero carecen de pretextos para mantener en pie ejércitos tan numerosos como los que necesita el segundo, si es que tal es su inclinación. Como estos ejércitos, en el primer caso, raramente o nunca entrarán en acción para la defensa interior, el pueblo no corre el peligro de acostumbrarse a la subordinación militar. No es usual que las leyes establezcan excepciones para favorecer las exigencias militares; el gobierno civil conserva todo su vigor, sin que lo corrompan ni lo confundan los principios y las tendencias de un estado militar. La fuerza natural de la comunidad sobrepuja a la del pequeño ejército; y los ciudadanos, no estando habituados a buscar la protección militar ni a sufrir su opresión, ni aman ni temen a la soldadesca; la aceptan con desconfianza como un mal necesario y se mantienen listos a resistir un poder que presumen puede ejercerse en perjuicio de sus derechos. En circunstancias semejantes, el ejército puede ayudar útilmente a la autoridad para reprimir una facción pequeña o alguna turbamulta o insurrección; pero será impotente para hacer triunfar los abusos a que se opongan los esfuerzos unidos de la gran masa del pueblo.

En un país que se halle en el segundo caso que indicamos, ocurre precisamente lo contrario. La continua amenaza del peligro obliga al gobierno a estar siempre preparado a repelerlo; sus ejércitos deben ser lo suficientemente numerosos para la defensa instantánea. La necesidad continua de sus servicios aumenta la importancia del soldado y rebaja

proporcionalmente la condición del ciudadano. El estado militar se encumbra sobre el civil. Los habitantes de los territorios que son teatro de la guerra, están expuestos de manera inevitable a frecuentes transgresiones de sus derechos, lo que contribuye a que su sentido de éstos se debilite; y gradualmente el pueblo llegará a considerar a los soldados no sólo como sus protectores sino también como superiores. De ahí a aceptarlos como amos, sólo hay un paso; y es muy difícil convencer a un pueblo con esta clase de impresiones, a que resista con valor y efectividad las usurpaciones apoyadas por el poder militar.

El reino de la Gran Bretaña ilustra el primer caso. Su situación insular y su poderosa marina, que lo defienden contra la posibilidad de una invasión extranjera, anulan la necesidad de un ejército numeroso en el interior del reino. Sólo se ha considerado indispensable una fuerza capaz de enfrentarse con una incursión repentina, hasta que la milicia pueda reunirse y organizarse. Ningún motivo de política nacional ha exigido nunca, ni la opinión pública habría tolerado, un mayor número de tropas en la organización doméstica. Durante mucho tiempo no ha habido lugar para que actuaran las otras causas que hemos enumerado como las consecuencias de la guerra civil. Este especial y feliz estado de cosas ha contribuido grandemente a conservar la libertad de que hasta la fecha goza este país, pese a la venalidad y corrupción presentes. Pero si la Gran Bretaña hubiera estado situada en el continente y se hubiera visto forzada a equiparar sus organizaciones militares con las de las otras grandes potencias europeas, es indudable que ahora sería, como ellas, víctima del poder absoluto de un solo hombre. Es posible, aunque no fácil, que el pueblo de esa isla sea esclavizado como consecuencia de otras causas; pero no puede serlo por obra de un ejército tan poco considerable como el que ordinariamente se ha mantenido dentro de ese reino.

Si tenemos la prudencia de conservar la unión, es verosímil que gocemos durante siglos de ventajas semejantes a las de una situación insular. Europa está muy distante de nosotros. Las más próximas de sus colonias probablemente seguirán teniendo una fuerza lo bastante desproporcionada para evitarnos el temor de cualquier peligro. En esta situación, no son indispensables para nuestra seguridad grandes

organizaciones militares. Pero si nos desuniéramos y las partes integrantes permanecieran separadas, o, lo que es más probable, se reunieren en dos o tres confederaciones, nos encontraríamos un breve período de tiempo en el mismo trance que las potencias continentales de Europa -nuestras libertades serían víctimas de los instrumentos necesarios para defendernos contra la ambición y la envidia de cada cual.

Ésta no es una idea superficial o fútil, sino sólida y de peso. Merece la más grave y madura meditación de parte de todos los hombres honrados y prudentes, sea cual fuere su partido. Si esos hombres se detienen firme y solemnemente a considerar con desapasionamiento la importancia de esta interesante idea; si la examinan en todas sus facetas, y la siguen en todas sus consecuencias, no vacilarían en rechazar las triviales objeciones formuladas contra una Constitución cuya reprobación es casi seguro que pondría término a la Unión. Los insustanciales fantasmas que flotan ante las desequilibradas imaginaciones de algunos de sus adversarios cederían rápidamente el campo a seres más reales, como son los peligros, indudables, ciertos y formidables, que nos amenazan.

PUBLIO

(Se considera a Alexander Hamilton el autor de este escrito)

NÚMERO 9

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Una firme unión será inestimable para la paz y la libertad de los Estados, como barrera contra los bandos domésticos y las insurrecciones. Es imposible leer la historia de las pequeñas Repúblicas griegas o italianas sin sentirse asqueado y horrorizado ante las perturbaciones que las agitaban de continuo, y ante la rápida sucesión de revoluciones que las mantenían en un estado de perpetua oscilación entre los extremos de la tiranía y la anarquía. Los períodos ocasionales de tranquilidad que ofrecen, sólo sirven de fugaz contraste a las violentas tormentas que seguirán. Contemplamos los intervalos de ventura que de vez en cuando se presentan, con cierta pesadumbre, debido a la reflexión de que las escenas agradables pronto serán borradas por las tempestuosas olas de la sedición y del frenesí de los partidos. Si algunos rayos de gloria disipan momentáneamente la penumbra, deslumbrándonos con sus transitorios y efímeros resplandores, también nos mueven a lamentar que los vicios del gobierno torcieran la dirección y empañaran el lustre de los esclarecidos talentos y las espléndidas dotes por los que goza de una celebridad tan merecida el suelo que los produjo.

Los abogados del despotismo han aprovechado los desórdenes que deshonran los anales de estas Repúblicas, para extraer argumentos, no sólo contra las formas republicanas de gobierno, sino contra los principios mismos de la libertad civil. Han vituperado el gobierno libre como incompatible con el orden social y se han entregado a un júbilo malicioso y triunfante frente a sus amigos y partidarios. Por suerte para el género

humano, hay admirables edificios construidos sobre los cimientos de la libertad, que floreciendo a través de los siglos -escasos pero gloriosos ejemplos- refutan sus sombríos sofismas. Y yo confío en que América será la amplia y sólida base de otros edificios, no menos espléndidos, llamados también a subsistir como recuerdo permanente de esos errores.

Pero tampoco puede negarse a los retratos de gobiernos republicanos que ellos trazaron, una exacta semejanza con los originales. Si hubiera resultado imposible perfeccionar la estructura de aquellos modelos, los amigos inteligentes de la libertad se habrían visto forzados a abandonar la causa de esa especie de gobierno como indefendible. Pero la ciencia política, como casi todas las ciencias, ha progresado mucho, y ahora se comprende perfectamente la eficacia de ciertos principios que los antiguos no conocían o de los que tenían una idea imperfecta. La distribución ordenada del poder en distintos departamentos; la introducción de frenos y contrapesos legislativos; la institución de tribunales integrados por jueces que conservarán su cargo mientras observen buena conducta; la representación del pueblo en la legislatura por medio de diputados de su elección; todos éstos son descubrimientos modernos o que se han perfeccionado principalmente en los tiempos modernos. Son otros tantos medios, medios poderosos, para conservar las sobresalientes ventajas del gobierno republicano y aminorar o evitar sus imperfecciones. Yo añadiría a este catálogo de circunstancias que tienden a mejorar los sistemas populares de gobierno civil, por muy nueva que parezca a algunos la adición, una más, de acuerdo con un principio en que se ha fundado una objeción contra la nueva Constitución: me refiero a la ampliación de la órbita en la que esos sistemas han de desenvolverse, ya sea respecto a las dimensiones de un solo Estado o a la consolidación de varios más pequeños en una gran Confederación. Esta última es la que concierne directamente a la cuestión que examinamos, a pesar de lo cual será provechoso examinar la aplicación del principio a un solo Estado, como lo haremos en otra ocasión.

La utilidad de una Confederación para suprimir los bandos y conservar la tranquilidad interna de los Estados, así como para aumentar su fuerza externa y seguridad en el exterior, no es una idea nueva en realidad. Se ha practicado en diferentes épocas y países y ha recibido la aprobación de los

escritores más estimados en cuestiones políticas. Los que se oponen al plan propuesto, han citado repetidamente y hecho circular las observaciones de Montesquieu sobre la necesidad de un territorio reducido para que pueda existir el gobierno republicano. Pero parece que no tuvieron en cuenta los sentimientos expresados por ese gran hombre en otro lugar de su obra, ni advirtieron las consecuencias del principio que suscriben con tanta facilidad.

Cuando Montesquieu aconseja que las Repúblicas sean de poca extensión, pensaba en ejemplos de dimensiones mucho más reducidas que las de cualquiera de estos Estados. Ni Virginia, Massachusetts, Pensilvania, Nueva York, Carolina del Norte o Georgia, pueden compararse ni de lejos con los modelos en vista de los cuales razonaba y a que se aplican sus descripciones. Si, pues, tomamos sus ideas sobre este punto como criterio verdadero, nos veremos en la alternativa de refugiarnos inmediatamente en brazos del régimen monárquico o de dividirnos en una infinidad de pequeños, celosos, antagónicos y turbulentos Estados, tristes semilleros de continua discordia, y objetos miserables de la compasión o el desdén universales. Algunos escritores que han sostenido el otro lado de la cuestión parecen haber advertido este dilema; y han llegado a la audacia de sugerir la división de los Estados más grandes. Tan ciega política y tan desesperado expediente es posible que al multiplicar los pequeños puestos respondan a las miras de los hombres incapaces de extender su influencia más allá de los estrechos círculos de la intriga personal, pero nunca favorecerán la grandeza o la dicha del pueblo americano.

Aplazando para otra ocasión el examen del principio en sí, según ya se dijo, será suficiente señalar en este lugar que según el autor citado con tanto énfasis, sólo aconsejaría reducir en extensión a los miembros más considerables de la Unión, pero no se opone a que comprenda a todos un solo gobierno confederado. Y ése es el verdadero problema, cuya discusión nos interesa ahora.

Tan lejos se hallan las observaciones de Montesquieu de oponerse a la Unión general de los Estados, que se ocupa explícitamente de la República confederada como medio de extender la esfera del gobierno popular, y de conciliar las ventajas de la monarquía con las de la República.

Es muy probable -dice

[18]- *que la humanidad se habría visto finalmente obligada a vivir siempre sometida al gobierno de una sola persona, de no haber inventado una especie de Constitución que tiene todas las ventajas internas del gobierno republicano junto a la fuerza externa del monárquico. Me refiero a la República confederada.*

Esta forma de gobierno es una convención por la cual varios pequeños Estados acceden a ser miembros de uno mayor, que se proponen formar. Es una reunión de varias sociedades para formar una nueva, susceptible de ampliarse por medio de nuevas asociaciones, hasta conseguir el grado de poder necesario para defender la seguridad de ese cuerpo unido.

Una República de esta índole, capaz de resistir a una fuerza externa, puede sostenerse sin corrupciones internas. La forma de esta sociedad evita toda clase de inconvenientes.

Si un individuo intentare usurpar la autoridad suprema, no es fácil que tuviera igual crédito e influencia en todos los Estados de la confederación. De tener gran influencia sobre uno, alarmaría al resto. Y si consiguiere someter a una parte, la que aún quedase libre podría oponérsele con fuerzas independientes de las usurpadas, aplastándolo antes de que consolidara la usurpación.

Si una insurrección popular estallase en uno de los Estados, los otros podrían sofocarla. Si surgieran abusos en una de las partes, serían subsanados por las que quedan sanas. Este Estado puede ser destruido en una parte y no en las otras; la Confederación puede ser disuelta y los confederados conservar su soberanía.

Como este gobierno se compone de pequeñas Repúblicas, disfruta de la dicha interna de cada una; y respecto a su situación externa, posee, gracias a la asociación, todas las ventajas de las grandes monarquías.

He creído oportuno citar completos estos interesantes pasajes, porque resumen de manera luminosa los principales argumentos a favor de la Unión, y deben disipar en forma efectiva las falsas impresiones que pudiera causar la mala aplicación de otros pasajes de la obra. Además, están en íntima relación con el objeto más inmediato de este artículo, que es

demostrar la tendencia de la Unión a reprimir las facciones y rebeliones domésticas.

Una distinción, más sutil que exacta, ha sido suscitada entre la Confederación y la consolidación de los Estados. Se dice que la característica esencial de la primera reside en que su autoridad se limita a los miembros en su condición colectiva, sin que alcance a los individuos que los componen. Se pretende que el consejo nacional no debe tener que ver con asunto alguno de administración interna. Se ha insistido también en la igualdad de sufragio para todos los miembros como rasgo esencial del gobierno confederado. Estos puntos de vista, en su mayor parte, son arbitrarios; no hay precedentes ni principios que los apoyen. Es verdad que en la práctica, los gobiernos de esta clase han funcionado generalmente en la forma que la distinción de que hablamos supone inherente a su naturaleza; pero en los más altos de ellos ha habido amplias excepciones a esa práctica, con lo que nos prueban, en cuanto pueden hacerlo los ejemplos, que no existe una regla absoluta respecto a ese particular. Y se demostrara claramente, a lo largo de nuestra investigación, que cuando el principio en que se insiste ha prevalecido, fue para causar incurables desórdenes e ineptitudes en el gobierno.

Se puede definir a la República confederada sencillamente como *una reunión de sociedades* o como la asociación de dos o más Estados en uno solo. La amplitud, modalidades y objetos de la autoridad federal, son puramente discrecionales. Mientras subsista la organización separada de cada uno de los miembros; mientras exista, por necesidad constitucional, para fines locales, aunque se encuentre perfectamente subordinada a la autoridad general de la unión, seguirá siendo, tanto de hecho como en teoría una asociación de Estados o sea una confederación. La Constitución propuesta, lejos de significar la abolición de los gobiernos de los Estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el Senado, y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas e importantísimas del poder soberano. Esto corresponde por completo con la noción del gobierno federal, y con todas las de notaciones racionales de esos términos.

En la *confederación licia*, que estaba constituida por veintitrés ciudades o Repúblicas, las mayores tenían derecho a tres votos en el *Consejo común*, las medianas tenían dos, y las más pequeñas, uno. El *Consejo común* nombraba a todos los jueces y magistrados de las ciudades respectivas, lo que constituía seguramente el género más delicado de intervención en la administración interna, pues si hay algo que parece corresponder exclusivamente a las jurisdicciones locales, es el nombramiento de sus propios funcionarios. Sin embargo, al hablar Montesquieu de esta asociación dice:

Si quisiera ofrecer el modelo de una excelente República Confederada, citaría a la de Licia.

Con esto comprendemos que el ilustrado jurisconsulto no pensó en las distinciones en que se hace hincapié; y esto nos obliga a concluir que se trata de flamantes sutilezas de una teoría errónea.

PUBLIO

(Se considera a Alexander Hamilton como autor de este escrito)

NÚMERO 10

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Entre las numerosas ventajas que ofrece una Unión bien estructurada, ninguna merece ser desarrollada con más precisión que su tendencia a suavizar y dominar la violencia del espíritu de partido. Nada produce al amigo de los gobiernos populares más inquietud acerca de su carácter y su destino, que observar su propensión a este peligroso vicio. No dejará, por lo tanto, de prestar el debido valor a cualquier plan que, sin violar los principios que profesa, proporcione un remedio apropiado para ese defecto. La falta de fijeza, la injusticia y la confusión a que abre la puerta en las asambleas públicas, han sido realmente las enfermedades mortales que han hecho perecer a todo gobierno popular; y hoy siguen siendo los tópicos predilectos y fecundos de los que los adversarios de la libertad obtienen sus más plausibles declamaciones. Nunca admiraremos bastante el valioso adelanto que representan las constituciones americanas sobre los modelos de gobierno popular, tanto antiguos como modernos; pero sería de una imperdonable parcialidad sostener que, a este respecto, han apartado el peligro de modo tan efectivo como se deseaba y esperaba. Los ciudadanos más prudentes y virtuosos, tan amigos de la buena fe pública y privada como de la libertad pública y personal, se quejan de que nuestros gobiernos son demasiado inestables, de que el bien público se descuida en el conflicto de los partidos rivales y de que con harta frecuencia se aprueban medidas no conformes con las normas de la justicia y los derechos del partido más débil, impuestas por la fuerza superior de una mayoría interesada y

dominadora. Aunque desearíamos vivamente que esas quejas no tuvieran fundamento, la evidencia de hechos bien conocidos no nos permite negar que son hasta cierto grado verdaderas. Es muy cierto que si nuestra situación se revisa sin prejuicios, se encontrará que algunas de las calamidades que nos abruman se consideran erróneamente como obra de nuestros gobiernos; pero se descubrirá al mismo tiempo que las demás causas son insuficientes para explicar, por sí solas, muchos de nuestros más graves infortunios y, especialmente, la actual desconfianza, cada vez más intensa, hacia los compromisos públicos, y la alarma respecto a los derechos privados, que resuenan de un extremo a otro del continente. Estos efectos se deben achacar, principalmente si no en su totalidad, a la inconstancia y la injusticia con que un espíritu faccioso ha corrompido nuestra administración pública.

Por *facción* entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad considerada en conjunto.

Hay dos maneras de evitar los males del espíritu de partido: consiste una en suprimir sus causas, la otra en reprimir sus efectos.

Hay también dos métodos para hacer desaparecer las causas del espíritu de partido: destruir la libertad esencial a su existencia, o dar a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses.

Del primer remedio puede decirse con verdad que es peor que el mal perseguido. La libertad es al espíritu faccioso lo que el aire al fuego, un alimento sin el cual se extingue. Pero no sería menor locura suprimir la libertad, que es esencial para la vida política, porque nutre a las facciones, que el desear la desaparición del aire, indispensable a la vida animal, porque comunica al fuego su energía destructora.

El segundo medio es tan impracticable como absurdo el primero. Mientras la razón humana no sea infalible y tengamos libertad para ejercerla, habrá distintas opiniones. Mientras exista una relación entre la razón y el amor de sí mismo, las pasiones y las opiniones influirán unas sobre otras y las últimas se adherirán a las primeras. La diversidad en las

facultades del hombre, donde se origina el derecho de propiedad, es un obstáculo insuperable a la unanimidad de los intereses. El primer objeto del gobierno es la protección de esas facultades. La protección de facultades diferentes y desiguales para adquirir propiedad, produce inmediatamente la existencia de diferencias en cuanto a la naturaleza y extensión de la misma; y la influencia de éstas sobre los sentimientos y opiniones de los respectivos propietarios, determina la división de la sociedad en diferentes intereses y partidos.

Como se demuestra, las causas latentes de la división en facciones tienen su origen en la naturaleza del hombre; y las vemos por todas partes que alcanzan distintos grados de actividad según las circunstancias de la sociedad civil. El celo por diferentes opiniones respecto al gobierno, la religión y muchos otros puntos, tanto teóricos como prácticos; el apego a distintos caudillos en lucha ambiciosa por la supremacía y el poder, o a personas de otra clase cuyo destino ha interesado a las pasiones humanas, han dividido a los hombres en bandos, los han inflamado de mutua animosidad y han hecho que estén mucho más dispuestos a molestarse y oprimirse unos a otros que a cooperar para el bien común. Es tan fuerte la propensión de la humanidad a caer en animadversiones mutuas, que cuando le faltan verdaderos motivos, los más frívolos e imaginarios pretextos han bastado para encender su enemistad y suscitar los más violentos conflictos. Sin embargo, la fuente de discordia más común y persistente es la desigualdad en la distribución de las propiedades.

Los propietarios y los que carecen de bienes han formado siempre distintos bandos sociales. Entre acreedores y deudores existe una diferencia semejante. Un interés de los propietarios raíces, otro de los fabricantes, otro de los comerciantes, uno más de los grupos adinerados y otros intereses menores, surgen por necesidad en las naciones civilizadas y las dividen en distintas clases, a las que mueven diferentes sentimientos y puntos de vista. La ordenación de tan variados y opuestos intereses constituye la tarea primordial de la legislación moderna, pero hace intervenir al espíritu de partido y de bandería en las operaciones necesarias y ordinarias del gobierno.

Ningún hombre puede ser juez en su propia causa, porque su interés es seguro que privaría de imparcialidad a su decisión y es probable que también corrompería su integridad. Por el mismo motivo, más aún, por mayor razón, un conjunto de hombres no puede ser juez y parte a un tiempo; y, sin embargo, ¿qué son los actos más importantes de la legislatura sino otras tantas decisiones judiciales, que ciertamente no se refieren a los derechos de una sola persona, pero interesan a los dos grandes conjuntos de ciudadanos? ¿Y qué son las diferentes clases de legislaturas, sino abogados y partes en las causas que resuelven? ¿Se propone una ley con relación a las deudas privadas? Es una controversia en que de un lado son parte los acreedores y de otro los deudores. La justicia debería mantener un equilibrio entre ambas. Pero los jueces lo son los partidos mismos y deben serlo; y hay que contar con que el partido más numeroso o, dicho en otras palabras, el bando más fuerte, prevalezca. ¿Las industrias domésticas deben ser estimuladas, y si es así, en qué grado, imponiendo restricciones a las manufacturas extranjeras? He aquí asuntos que las clases propietarias decidirán de modo diferente que las fabriles, y en que probablemente ninguna de las dos se atendría únicamente a la justicia ni al bien público. La fijación de los impuestos que han de recaer sobre las distintas clases de propiedades parece requerir la imparcialidad más absoluta; sin embargo, tal vez no existe un acto legislativo que ofrezca al partido dominante mayor oportunidad ni más tentaciones para pisotear las reglas de la justicia. Cada chelín con que sobrecarga a la minoría, es un chelín que ahorra en sus propios bolsillos.

Es inútil afirmar que estadistas ilustrados conseguirán coordinar estos opuestos intereses, haciendo que todos ellos se plieguen al bien público. No siempre llevarán el timón estos estadistas. Ni en muchos casos puede efectuarse semejante coordinación sin tener en cuenta remotas e indirectas consideraciones, que rara vez prevalecerán sobre el interés inmediato de un partido en hacer caso omiso de los derechos de otro o del bien de todos.

La conclusión a que debemos llegar es que las causas del espíritu de facción no pueden suprimirse y que el mal sólo puede evitarse teniendo a raya sus efectos.

Si un bando no tiene la mayoría, el remedio lo proporciona el principio republicano que permite a esta última frustrar los siniestros proyectos de aquél mediante una votación regular. Una facción podrá entorpecer la administración, trastornar a la sociedad; pero no podrá poner en práctica su violencia ni enmascararla bajo las formas de la Constitución. En cambio, cuando un bando abarca la mayoría, la forma del gobierno popular le permite sacrificar a su pasión dominante y a su interés, tanto el bien público como los derechos de los demás ciudadanos. Poner el bien público y los derechos privados a salvo del peligro de una facción semejante y preservar a la vez el espíritu y la forma del gobierno popular, es en tal caso el magno término de nuestras investigaciones. Permítaseme añadir que es el gran desiderátum que rescatará a esta forma de gobierno del oprobio que tanto tiempo la ha abrumado y la encomendará a la estimación y la adopción del género humano.

¿Qué medios harán posible alcanzar este fin? Evidentemente que sólo uno de dos. O bien debe evitarse la existencia de la misma pasión o interés en una mayoría al mismo tiempo, o si ya existe tal mayoría, con esa coincidencia de pasiones o intereses, se debe incapacitar a los individuos que la componen, aprovechando su número y situación local, para ponerse de acuerdo y llevar a efecto sus proyectos opresores. Si se consiente que la inclinación y la oportunidad coincidan, bien sabemos que no se puede contar con motivos morales ni religiosos para contenerla. No son frenos bastantes para la injusticia y violencia de los hombres, y pierden su eficacia en proporción al número de éstos que se reúnen, es decir, en la proporción en que esta eficacia se hace necesaria.

Este examen del problema permite concluir que una democracia pura, por la que entiendo una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos, que se reúnen y administran personalmente el gobierno, no puede evitar los peligros del espíritu sectario. En casi todos los casos, la mayoría sentirá un interés o una pasión comunes; la misma forma de gobierno producirá una comunicación y un acuerdo constantes; y nada podrá atajar las circunstancias que incitan a sacrificar al partido más débil o a algún sujeto odiado. Por eso estas democracias han dado siempre el espectáculo de su turbulencia y sus pugnas; por eso han sido siempre

incompatibles con la seguridad personal y los derechos de propiedad; y por eso, sobre todo, han sido tan breves sus vidas como violentas sus muertes. Los políticos teóricos que han patrocinado estas formas de gobierno, han supuesto erróneamente que reduciendo los derechos políticos del género humano a una absoluta igualdad, podrían al mismo tiempo igualar e identificar por completo sus posesiones, pasiones y opiniones.

Una República, o sea, un gobierno en que tiene efecto el sistema de la representación, ofrece distintas perspectivas y promete el remedio que buscamos. Examinemos en qué puntos se distingue de la democracia pura y entonces comprenderemos tanto la índole del remedio cuanto la eficacia que ha de derivar de la Unión.

Las dos grandes diferencias entre una democracia y una República son: primera, que en la segunda se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; segunda, que la República puede comprender un número más grande de ciudadanos y una mayor extensión de territorio.

El efecto de la primera diferencia consiste, por una parte, en que afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales o de orden temporal. Con este sistema, es muy posible que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado con ese fin. Por otra parte, el efecto puede ser el inverso. Hombres de natural revoltoso, con prejuicios locales o designios siniestros, pueden empezar por obtener los votos del pueblo por medio de intrigas, de la corrupción o por otros medios, para traicionar después sus intereses. De aquí se deduce la siguiente cuestión: ¿son las pequeñas Repúblicas o las grandes quienes favorecen la elección de los más aptos custodios del bienestar público? y la respuesta está bien clara a favor de las últimas por dos evidentes razones:

En primer lugar, debe observarse que por pequeña que sea una República sus representantes deben llegar a cierto número para evitar las maquinaciones de unos pocos, y que, por grande que sea, dichos

representantes deben limitarse a determinada cifra para precaverse contra la confusión que produce una multitud. Por lo tanto, como en los dos casos el número de representantes no está en proporción al de los votantes, y es proporcionalmente más grande en la República más pequeña, se deduce que si la proporción de personas idóneas no es menor en la República grande que en la pequeña, la primera tendrá mayor campo en que escoger y consiguientemente más probabilidad de hacer una selección adecuada.

En segundo lugar, como cada representante será elegido por un número mayor de electores en la República grande que en la pequeña, les será más difícil a los malos candidatos poner en juego con éxito los trucos mediante los cuales se ganan con frecuencia las elecciones; y como el pueblo votará más libremente, es probable que elegirá a los que posean más méritos y una reputación más extendida y sólida.

Debo confesar que en éste, como en casi todos los casos, hay un término medio, a ambos lados del cual se encontrarán inconvenientes. Ampliando mucho el número de los electores, se corre el riesgo de que el representante esté poco familiarizado con las circunstancias locales y con los intereses menos importantes de aquéllos; y reduciéndolo demasiado, se ata al representante excesivamente a estos intereses, y se le incapacita para comprender los grandes fines nacionales y dedicarse a ellos. En este aspecto la Constitución federal constituye una mezcla feliz; los grandes intereses generales se encomiendan a la legislatura nacional, y los particulares y locales a la de cada Estado.

La otra diferencia estriba en que el gobierno republicano puede regir a un número mucho mayor de ciudadanos y una extensión territorial más importante que el gobierno democrático; y es principalmente esta circunstancia la que hace menos temibles las combinaciones facciosas en el primero que en este último. Cuanto más pequeña es una sociedad, más escasos serán los distintos partidos e intereses que la componen; cuanto más escasos son los distintos partidos e intereses, más frecuente es que el mismo partido tenga la mayoría; y cuanto menor es el número de individuos que componen esa mayoría y menor el círculo en que se mueven, mayor será la facilidad con que podrán concertarse y ejecutar sus planes opresores. Ampliad la esfera de acción y admitiréis una mayor variedad de partidos y

de intereses; haréis menos probable que una mayoría del total tenga motivo para usurpar los derechos de los demás ciudadanos; y si ese motivo existe, les será más difícil a todos los que lo sienten descubrir su propia fuerza, y obrar todos de concierto. Fuera de otros impedimentos, debe señalarse que cuando existe la conciencia de que se abriga un propósito injusto o indigno, la comunicación suele ser reprimida por la desconfianza, en proporción al número cuya cooperación es necesaria.

De lo anterior se deduce claramente que la misma ventaja que posee la República sobre la democracia, al tener a raya los efectos del espíritu de partido, la tiene una República grande en comparación a una pequeña y la posee la Unión sobre los Estados que la componen. ¿Consiste esta ventaja en el hecho de que sustituye representantes cuyos virtuosos sentimientos e ilustrada inteligencia los hacen superar los prejuicios locales y los proyectos injustos? No puede negarse que la representación de la Unión tiene mayores probabilidades de poseer esas necesarias dotes. ¿Consiste acaso en la mayor seguridad que ofrece la diversidad de partidos, contra el advenimiento de uno que supere y oprima al resto? La creciente variedad de los partidos que integran la Unión, aumenta en igual grado esta seguridad. ¿Consiste, finalmente, en los mayores obstáculos que se oponen a que se pongan de acuerdo y se realicen los deseos secretos de una mayoría injusta e interesada? Aquí, una vez más, la extensión de la Unión otorga a ésta su ventaja más palpable.

La influencia de los líderes facciosos puede prender una llama en su propio Estado, pero no logrará propagar una conflagración general en los restantes. Una secta religiosa puede degenerar en bando político en una parte de la Confederación; pero las distintas sectas dispersas por toda su superficie pondrán a las asambleas nacionales a salvo de semejante peligro. El entusiasmo por el papel moneda, por la abolición de las deudas, por el reparto de la propiedad, o a favor de cualquier otro proyecto disparatado o pernicioso, invadirá menos fácilmente el cuerpo entero de la Unión que un miembro determinado de ella; en la misma proporción que esa enfermedad puede contagiar a un solo condado o distrito, pero no a todo un Estado.

En la magnitud y en la organización adecuada de la Unión, por tanto, encontramos el remedio republicano para las enfermedades más comunes

de ese régimen. Y mientras mayor placer y orgullo sintamos en ser republicanos, mayor debe ser nuestro celo por estimar el espíritu y apoyar la calidad de *Federalistas*.

PUBLIO

(Se considera autor de este escrito a James Madison)

NÚMERO 11

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La importancia de la Unión, desde el punto de vista comercial, apenas suscita diferencias de opiniones, y de hecho cuenta con el asentimiento más generalizado por parte de todos aquellos que se han enterado del asunto. Esta afirmación se aplica lo mismo a nuestro intercambio con las naciones extranjeras que al de unos con otros.

Existen indicios que permiten suponer que el espíritu aventurero distintivo del carácter comercial americano, ha producido ya cierto malestar en varias de las potencias marítimas de Europa. Parecen temer nuestra excesiva intromisión en el comercio de transportes, que es el sostén de su navegación y la base de su fuerza naval. Las que tienen colonias en América, esperan con penosa inquietud el desarrollo que somos capaces de alcanzar. Prevén los peligros que pueden amenazar a sus posesiones de América, vecinas de unos Estados dispuestos a crear una poderosa marina y provistos de todos los medios necesarios para lograrlo. Este género de impresiones señalará naturalmente la política de alentar las divisiones entre nosotros y de privarnos, en el grado que les fuera posible, de un activo comercio en nuestros propios barcos. Con ello cumplirían el triple propósito de evitar nuestras intromisiones en su navegación, de monopolizar las utilidades que deja nuestro comercio y de cortar las alas que pueden alzarnos a una peligrosa grandeza. Si la prudencia no aconsejara vigilar los detalles, sería fácil seguir la pista, con hechos comprobados, a las manifestaciones de esta política hasta los despachos de los ministros.

Si continuamos unidos podremos contrarrestar en una variedad de formas una política tan contraria a nuestra prosperidad. Con ciertas reglamentaciones prohibitivas, extendidas simultáneamente a todos los Estados, es posible que obliguemos a las naciones extranjeras a competir entre sí para obtener entrada a nuestros mercados. Esta afirmación no parecerá quimérica a los que sean capaces de apreciar la importancia de un mercado de tres millones de personas -que aumentan rápidamente, en su mayor parte dedicadas exclusivamente a la agricultura, como es probable que sigan debido a circunstancias locales- para cualquier nación industrial; y la enorme diferencia que significaría para el comercio y la navegación de semejante país, una comunicación directa con sus propios barcos en vez del transporte indirecto de sus productos a América y de lo que se enviara en cambio allá, en los barcos de otra nación. Suponed, por ejemplo, que hubiera en América un gobierno capaz de excluir a la Gran Bretaña (con la que no tenemos actualmente ningún tratado de comercio) de todos nuestros puertos; ¿cuál sería la probable consecuencia de esta medida sobre su política? ¿No nos capacitaría para negociar, con risueñas probabilidades de éxito, los privilegios comerciales más amplios y valiosos, en los dominios de ese reino? Al hacer estas preguntas en otras ocasiones, han recibido una respuesta plausible, pero nunca firme ni satisfactoria. Se ha dicho que las prohibiciones de nuestra parte no producirían cambio alguno en el sistema británico, porque continuaría su comercio con nosotros por mediación de Holanda, que sería cliente y pagadora inmediata de los artículos necesarios para abastecer nuestros mercados. ¿Pero no sufriría su navegación una pérdida sensible, es decir, la de la importante ventaja de utilizar su propio transporte en ese comercio? ¿No interceptaría Holanda la mayor parte de los provechos, para compensar su riesgo y su gestión? ¿El solo importe del flete no ocasionaría una gran reducción en las ganancias? ¿Un intercambio con tanto rodeo, no facilitaría la competencia de otras naciones, subiendo el precio de los artículos británicos en nuestros mercados, y transfiriendo a otras manos el manejo de esta importante rama del comercio inglés?

Una detenida reflexión acerca de los problemas que estas preguntas sugieren, justificará la creencia de que las desventajas efectivas que le produciría a Inglaterra semejante estado de cosas, combinadas con la

predisposición de gran parte del país en favor del comercio americano y la importación desde las islas de las Indias Occidentales, producirían una mitigación en su actual sistema, permitiéndonos gozar de ventajas en los mercados de esas islas y de otros lugares, de los que nuestro comercio derivaría muy importantes beneficios. Esa victoria sobre el gobierno británico, la que no podemos pretender sin las equivalentes exenciones e inmunidades en nuestros mercados, es de creer que produciría un efecto análogo sobre la conducta de otras naciones, que no se resignarían a verse totalmente suplantadas en nuestro comercio.

Otro recurso para influir sobre la conducta de las naciones europeas para con nosotros en este asunto, surgiría del establecimiento de una marina federal. No cabe duda que la circunstancia de que la Unión continúe bajo un buen gobierno, haría posible en un período no muy lejano la creación de una marina, que si no podrá rivalizar con la de las grandes potencias marítimas, al menos pesaría bastante al arrojarla en la balanza entre dos partidos opuestos. Esto ocurrirá especialmente en relación con las operaciones en las Indias Occidentales. Algunos navíos de línea enviados oportunamente para reforzar cualquiera de ambos lados, serían a menudo suficientes para decidir la suerte de una campaña, de cuya solución dependerían intereses de gran magnitud. Nuestra situación en este caso es completamente dominante. Y si a esto añadimos la utilidad de los suministros procedentes de este país, para desarrollar operaciones militares en las Indias Occidentales, se comprenderá fácilmente que una situación tan favorable nos capacitaría para negociar con gran ventaja sobre privilegios comerciales. No sólo se concedería valor a nuestros sentimientos amistosos, sino también a nuestra neutralidad. Adhiriéndonos firmemente a la Unión, podemos esperar convertirnos antes de mucho en el árbitro de Europa en América y poder inclinar la balanza de las rivalidades europeas en esta parte del mundo, como nos aconseje nuestra conveniencia.

Pero como reverso de esta deseable situación descubriremos que las rivalidades entre las partes las convertirían a unas en obstáculos de las otras, frustrando las tentadoras prerrogativas que la naturaleza puso bondadosamente a nuestro alcance. En ese estado de impotencia nuestro comercio sería una presa para el desenfrenado entrometimiento de todas las

naciones que estuvieran en guerra, que, ya sin razón para temernos, satisfarían sus necesidades sin escrúpulo ni remordimiento ninguno, apoderándose de nuestra propiedad siempre que tropezaran con ella. Sólo se respetan los derechos de la neutralidad cuando los defiende un poder adecuado. Una nación despreciable por su debilidad, pierde hasta el privilegio de ser neutral.

Con un enérgico gobierno nacional, la fuerza y los recursos naturales del país, encauzados en el interés común, frustrarían todas las combinaciones de la envidia europea que se encaminasen a restringir nuestro progreso. Esa situación hasta quitaría el motivo de estas combinaciones, haciendo patente la imposibilidad del buen éxito. Un comercio activo, una extensa navegación y una marina floreciente serían entonces el resultado de esta necesidad moral y física. Podríamos desafiar a los politicastros y sus artimañas, para que cambien o repriman el curso invariable de la naturaleza.

Pero si predomina la desunión, esas combinaciones pueden existir y actuar con éxito. Las naciones marítimas, aprovechándose de nuestra Universal impotencia, podrían dictar las condiciones de nuestra existencia política; y como les interesa ser nuestros porteadores y mayormente impedir que nos convirtamos en los suyos, es casi seguro que se concertarían para estorbar nuestra navegación en tal forma que en realidad la destruyeran, reduciéndonos a un comercio pasivo. Entonces nos veríamos obligados a contentamos con los precios de las ventas de primera mano de nuestros artículos y a contemplar que se nos arrebataran las utilidades de nuestro comercio para enriquecer a nuestros enemigos y hostilizadores. El inigualado espíritu de empresa que singulariza el genio de los navegantes y comerciantes americanos, y que en sí mismo constituye una inagotable mina de riqueza nacional, se ahogaría y perdería, y la pobreza y la deshonra se extenderían por todo un país que con prudencia podría hacer de sí mismo la admiración y la envidia del mundo.

Hay derechos de gran importancia para el comercio americano que son derechos de la Unión -aludo a las pesquerías, a la navegación de los lagos del Oeste y a la del Misisipí-. La disolución de la Confederación daría lugar a delicados problemas con respecto a la existencia futura de esos derechos,

que el interés de socios más poderosos no dejaría de resolver en contra nuestra. Los sentimientos de España relativamente al Misisipí no requieren comentario. Como nosotros, Francia e Inglaterra se interesan en las pesquerías, considerándolas de la mayor importancia para su navegación. Por sabido se calla que no permanecerían mucho tiempo indiferentes a la decidida pericia que la experiencia ha mostrado que poseemos en esa importante rama del comercio, y gracias a la cual podemos vender a menor precio que esas naciones en sus propios mercados. ¿Qué cosa más natural que el que estén dispuestas a excluir de la liza a tan peligrosos competidores?

Esta rama del comercio no debería considerarse como un beneficio parcial. Todos los Estados que se dedican a la navegación pueden participar en él ventajosamente y en distintos grados, y no dejarían de hacerlo si las circunstancias permiten extender el capital mercantil. Como vivero de marinos, es ahora, o será, utilísima cuando el tiempo haya hecho más semejantes en los diferentes Estados los principios de la navegación. Para el establecimiento de una marina tiene que ser indispensable.

La Unión contribuirá de varias maneras a conseguir este gran objeto nacional de la marina. Todas las instituciones crecen y florecen en proporción al número e importancia de los medios empleados para formarlas y mantenerlas. Como una flota de los Estados Unidos aprovecharía los recursos de todos, sería un objeto mucho menos ajeno que la flota de un solo Estado o de una confederación parcial, que únicamente utilizaría los recursos de una parte. Sucede, en efecto, que las distintas regiones de la América confederada poseen cada una ventajas peculiares con que contribuir a esta esencial realización. Los Estados más meridionales producen en gran abundancia ciertos pertrechos navales -alquitrán, betún y trementina-. Su madera para la construcción de embarcaciones es también más sólida y resistente. La mayor duración de los buques, si se les construye principalmente con madera del Sur, sería de gran importancia tanto para el poderío naval como para la economía nacional. Algunos Estados centrales y del Sur producen abundante hierro y de mejor calidad. Los marineros deben buscarse sobre todo en la colmena norteña. La necesidad de la protección naval para el comercio exterior y marítimo no

requiere aclaración especial, como tampoco la exige la influencia de esta clase de comercio sobre la prosperidad de la flota.

Un tráfico sin trabas entre los Estados intensificará el comercio de cada uno por el intercambio de sus respectivos productos, no sólo para proveer a las necesidades domésticas, sino para la exportación a mercados extranjeros. Las arterias del comercio se henchirán dondequiera y funcionarán con mayor actividad y energía por efecto de la libre circulación de los artículos de todas las zonas. Las empresas mercantiles dispondrán de un campo más amplio debido a la variedad en los productos de los diferentes Estados. Cuando el producto fundamental de uno se pierda a causa de la mala cosecha o de un cultivo que no dé resultado, podrá llamar en su auxilio al que principalmente rinda otro. La variedad de los productos exportados, no menos que su valor, contribuye a fomentar la actividad del comercio extranjero. Puede llevarse a cabo en mejores condiciones con un gran número de artículos de determinado valor, que con una pequeña cantidad de materias de ese mismo valor; esto proviene de la competencia comercial y de las fluctuaciones de los mercados. Hay artículos que tienen gran demanda en ciertas épocas y que son invendibles en otras; pero si hay una gran variedad de artículos, difícilmente ocurrirá que todos se hallen a un tiempo en el segundo caso, y por esta causa las operaciones del comerciante estarán menos expuestas a obstrucciones o períodos de estancamiento graves. El comerciante aficionado a meditar percibirá en seguida la fuerza de estas observaciones y reconocerá que la suma de la balanza comercial de los Estados Unidos sería seguramente mucho más favorable que la de trece Estados sin unión o unidos parcialmente.

Quizás se replique a esto que estén los Estados unidos o desunidos, habría siempre entre ellos un íntimo intercambio que produciría los mismos efectos; pero este intercambio se vería entorpecido, interrumpido y disminuido por una multiplicidad de causas, que se han detallado ampliamente en el curso de estos artículos. La unidad de los intereses comerciales, así como de los políticos, sólo puede conseguirse con la unidad de gobierno.

Hay otros puntos de vista estimulantes y animadores, desde los cuales podemos tratar este asunto. Pero nos llevarían demasiado lejos en las

regiones del futuro, suscitando tópicos poco adecuados para una discusión periodística. Observaré brevemente que nuestra situación nos invita y nuestros intereses nos urgen a aspirar a un puesto predominante en el sistema de los asuntos americanos. El mundo puede ser dividido, tanto política como geográficamente, en cuatro partes, cada una con intereses bien diferenciados. Por desgracia para las otras tres, Europa con sus armas y sus negociaciones, por medio del fraude y la fuerza, ha extendido su dominio en diferente grado sobre todas ellas. África, Asia y América han sentido sucesivamente su autoridad. La superioridad mantenida tanto tiempo la ha conducido a empenacharse con el título de *Señora del Mundo*, y a creer que el resto del género humano ha sido creado para su beneficio. Hombres admirados como filósofos profundos, han atribuido a sus habitantes, en términos directos, una superioridad física, afirmando gravemente que todos los animales, y con ellos la especie humana, degeneran en América -que hasta los perros dejan de ladrar cuando respiran cierto tiempo nuestro ambiente-[19]. Los hechos han apoyado demasiado tiempo esas arrogantes pretensiones de los europeos. A nosotros nos corresponde reivindicar el honor de la raza humana y enseñar la moderación a ese hermano presuntuoso. La unión nos permitirá hacerlo. La desunión sumaría otra víctima a sus triunfos. ¡Que los americanos no consientan en ser instrumentos de la grandeza europea! ¡Que los trece Estados, unidos en una firme e indestructible Unión, erijan juntos un gran sistema americano, superior al dominio de toda fuerza o influencia trasatlántica y capaz de imponer sus condiciones por lo que ve a las relaciones del viejo y el nuevo mundo!

PUBLIO

(A Alexander Hamilton se le otorga la autoría de este escrito)

NÚMERO 12

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Los efectos de la Unión sobre la prosperidad comercial de los Estados quedaron ya suficientemente descritos. Su tendencia a aumentar los ingresos constituirá el tema de nuestra presente investigación.

La prosperidad del comercio está considerada y reconocida actualmente por todo estadista ilustrado como la fuente más productiva de la riqueza nacional y, por lo tanto, se ha convertido en objeto preferente de su atención política. Multiplicando los medios de satisfacer las necesidades, promoviendo la introducción y circulación de los metales preciosos, objetos preferidos de la codicia y del esfuerzo humanos, se vivifican y fortalecen los cauces de la industria, haciéndolos fluir con mayor actividad y abundancia. El diligente comerciante, el laborioso agricultor, el activo artesano y el industrioso fabricante, los hombres de todas las clases, aguardan con vehemente expectación y creciente afán esta agradable recompensa de sus penalidades. La tan debatida cuestión entre la agricultura y el comercio ha sido decidida en forma positiva por la experiencia, callando la rivalidad que antaño existió entre ellos, y probando para satisfacción de sus amigos que los intereses de ambos están estrechamente unidos y mezclados. Se ha visto en muchos países que la tierra ha subido de valor en la proporción en que ha aumentado el comercio. ¿Y cómo podría ocurrir de otro modo? Lo que procura mayor salida a los productos de la tierra, proporciona nuevos estímulos a las labores campestres, constituye el más poderoso instrumento para aumentar la riqueza existente en un Estado,

en conclusión, la fiel sirvienta del trabajo y la industria en todas sus formas, ¿podría dejar de favorecer la actividad que es la fuente fecunda de la mayor parte de los objetos en que aquéllos se ejercen? Es asombroso que tan sencilla verdad alguna vez haya tenido adversarios; he aquí una de las múltiples pruebas de qué propicias son una suspicacia exagerada o la abstracción o sutileza excesivas para alejar a los hombres de las más llanas verdades de la razón y la evidencia.

La capacidad de un país para pagar impuestos estará siempre proporcionada, en grado principal, a la cantidad de dinero en circulación y a la celeridad con que este circule. Puesto que el comercio contribuye a ambos fines, tiene que facilitar necesariamente el pago de los impuestos, proveyendo al tesoro de las sumas que requiere. Los dominios hereditarios del emperador de Alemania comprenden una gran extensión de terrenos fértiles, cultivados y poblados, una gran parte de los cuales gozan de climas suaves y apacibles. En ciertos puntos de estos territorios están las mejores minas de oro y plata que existen en Europa. Y, sin embargo, por falta de la nutritiva influencia del comercio, son escasas las rentas de ese soberano. Ha tenido que acudir varias veces a la ayuda pecuniaria de otras naciones para salvar sus principales intereses, y no puede sostener una guerra larga o continuada sobre la base de sus solos recursos.

Pero no es sólo en este aspecto en el que la Unión beneficia las rentas públicas. Hay otros puntos en los cuales su influencia aparece más inmediata y decisiva. Del estado del país, las costumbres del pueblo y la experiencia que tenemos acerca del particular, resulta claro que es casi imposible recaudar grandes sumas por medio de impuestos directos. Las leyes tributarias se han multiplicado en vano; inútilmente se han ensayado nuevos sistemas de hacer efectivo el cobro; la expectación pública ha sido unánimemente defraudada, mientras los erarios de los Estados han seguido vacíos. El sistema popular de administración inherente a la índole del gobierno popular, coincidiendo con la escasez de dinero debida a la languidez e interrupción del comercio, ha hecho fracasar hasta ahora todo intento de recaudar grandes sumas y ha acabado por demostrar a las diferentes legislaturas lo absurdo del ensayo.

Ninguna persona enterada de lo que ocurre en otros países puede extrañarse de esto. En una nación tan opulenta como la Gran Bretaña, donde los impuestos directos deben ser mucho más tolerables debido a su mayor riqueza y mucho más factibles debido a la fuerza de su gobierno, que en América, la mayor parte de la renta nacional proviene de los impuestos indirectos, de los derechos sobre consumos y de entrada. Los derechos sobre los artículos importados constituyen un sector importante de estos últimos.

Es evidente que en América y durante mucho tiempo dependeremos principalmente para nuestros ingresos de esa clase de derechos. En la mayor parte del país los consumos deben sujetarse a un estrecho límite. El carácter del pueblo no tolera el espíritu investigador y perentorio de las leyes relativas. Por otra parte, las bolsas de los labradores sólo contribuyen a regañadientes y mezquinamente en la forma impopular de impuestos sobre sus casas y tierras; y la propiedad mueble resulta un caudal demasiado inseguro e invisible, al que no es posible alcanzar en otra forma que a través de la acción imperceptible de los impuestos sobre el consumo.

Si estas observaciones tienen algún fundamento, la situación que mejor nos permita perfeccionar y extender tan valiosos ingresos será la que más se adapte a nuestro bienestar político. No puede dudarse seriamente de que este estado de cosas debe asentarse sobre la base de una unión general. En la medida en que ésta fomentaría los intereses del comercio, así debe tender a aumentar las entradas provenientes de esa fuente. Y como contribuiría a que la recaudación de derechos se simplificara, haciéndose de modo más eficaz, también coadyuvaría a que sin variar la tasa fueran más productivos esos derechos, a atribuir al gobierno el poder de subir las tarifas sin perjudicar al comercio.

La situación relativa de estos Estados; el número de ríos que los cruzan y de golfos que bañan sus orillas; la facilidad de comunicarse en todas direcciones; la afinidad de idioma y costumbres; los hábitos familiares que resultan del trato; todas éstas son circunstancias que concurrirían a facilitar el comercio ilícito entre ellos, ocasionando frecuentes infracciones de los reglamentos comerciales. Los distintos Estados o confederaciones se verían precisados, por causa de su mutuo recelo, a evitar las tentaciones para esa

clase de comercio mediante la rebaja de los derechos de aduana. El carácter de nuestros gobiernos no les permitiría en mucho tiempo tomar las rigurosas precauciones con que las naciones europeas vigilan las entradas en sus respectivos países, tanto por mar como por tierra; y que, aun allí, resultan obstáculos insuficientes para las audaces estratagemas de la codicia.

En Francia existe un ejército de patrullas (así las llaman) consagrado constantemente a asegurar el cumplimiento de los reglamentos fiscales contra los ataques de quienes comercian en el tráfico de contrabando. El señor Necker calcula el número de estas patrullas en más de veinte mil. Esto demuestra la enorme dificultad de impedir tal clase de tráfico cuando existen comunicaciones terrestres, y hace ver los inconvenientes con que tropezaría el cobro de los derechos de aduana en este país, si por la desunión de los Estados se hallaren éstos, unos con otros, en una situación análoga a la de Francia frente a sus vecinos. Los poderes arbitrarios y vejatorios de que necesariamente están armadas las patrullas, serían intolerables en un país libre.

Si, por el contrario, hubiese un solo gobierno que abarcara todos los Estados, únicamente tendríamos un lado del país que guardar -la costa del Atlántico, por lo que hace a la parte principal de nuestro comercio. Los barcos que llegaran directamente de países extranjeros con valiosas cargas, rara vez se arriesgarían a arrostrar las complicaciones y peligros de intentar descargar antes de llegar a puerto. Temerían los peligros de la costa y el ser descubiertos, antes o después de arribar a su destino final. Una vigilancia ordinaria bastaría para impedir infracciones de importancia a los derechos de aduana. Unos pocos buques de guerra, convenientemente situados a la entrada de los puertos, podrían convertirse con poco gasto en útiles centinelas de la ley. Y como el gobierno estaría interesado en evitar las infracciones en todas partes, la aplicación simultánea de sus medidas en todos los Estados contribuiría eficazmente a que fueran efectivas. También en este caso conservaríamos, gracias a la Unión, una ventaja que nos brinda la naturaleza y que perderíamos al dividirnos. Los Estados Unidos se encuentran a gran distancia de Europa y bastante lejos de los demás lugares con los que mantendrían amplias relaciones de comercio exterior. Es

imposible la travesía de esos países acá en pocas horas o en una sola noche, como ocurre entre las costas de Francia e Inglaterra y de otros países vecinos. Esto nos asegura a maravilla contra el contrabando directo con naciones extranjeras; pero el contrabando indirecto a un Estado, por intermedio de otro, sería fácil y sin riesgo. La diferencia entre la importación directa de fuera, y la importación indirecta por conducto de un Estado vecino, en pequeños paquetes, aprovechando el momento y la oportunidad, así como las demás facilidades de las comunicaciones internas, debe ser evidente a todo hombre con discernimiento.

Por lo tanto, está bien claro que un solo gobierno nacional podría con bastante menos costo aumentar sus derechos de importación en un grado mucho mayor de lo que sería posible a los Estados divididos o a las confederaciones parciales. Hasta ahora puede asegurarse sin temor a equivocación que estos derechos no han excedido en promedio del tres por ciento en ningún Estado. En Francia se calculan en cerca de un quince por ciento y en Inglaterra pasan de esta proporción[20]. Nada parece impedir que se aumenten entre nosotros a más del triple por lo menos. Sólo las bebidas alcohólicas, bajo la legislación federal, podrían producir un ingreso considerable. Basándonos proporcionalmente en lo que se importa en este Estado, puede estimarse que la cantidad total importada en los Estados Unidos es de cuatro millones de galones; los cuales, a chelín por galón, producirían doscientas mil libras. Este artículo soportaría perfectamente esa cuota de derechos; y si esto contribuyese a reducir el consumo, se lograría un resultado igualmente favorable para la agricultura, la economía, la moralidad y la salud de la sociedad. No hay tal vez mayor despilfarro nacional que el de estas bebidas.

¿Qué ocurrirá si no logramos asegurar plenamente esta fuente de ingresos? Una nación no puede existir mucho tiempo sin erario. Careciendo de este apoyo esencial, debería renunciar a su independencia, reduciéndose a la triste condición de una provincia. Ningún gobierno llegará voluntariamente a este extremo, por lo que habrá que hacerse con ingresos, cueste lo que cueste. En este país, si el comercio no proporciona la mayor parte, sobre la tierra tendrá que recaer su gravoso peso. Ya hemos indicado que los consumos, en su auténtica significación, no responden al

sentimiento del pueblo y, por lo tanto, no puede contarse demasiado con este sistema de impuesto; además de que en los Estados donde la agricultura constituye casi la única ocupación, los objetos que admiten este impuesto son demasiado escasos para producir grandes recaudaciones. La propiedad mueble, como dijimos antes, por la dificultad en localizarla, no puede sujetarse a grandes contribuciones como no sea mediante impuestos sobre el consumo. En las ciudades con abundancia de población puede muy bien ser tema de conjeturas, y ocasionar la opresión de los individuos, sin reportar gran provecho para el Estado; pero fuera de estos círculos, ha de escapar en gran medida a la vista y a la acción del recaudador. Sin embargo, como las necesidades del Estado deben cubrirse de una manera o de otra, la falta de otros recursos tendrá que arrojar el peso principal de las cargas públicas sobre los poseedores de la tierra. Y como, por otra parte, las necesidades del gobierno nunca son cubiertas con los recursos suficientes a menos que todas las fuentes de ingresos estén a su disposición, las finanzas de la comunidad no pueden, con tales entorpecimientos, llevarse a la situación que corresponda a su respetabilidad y seguridad. Ni siquiera tendremos en esta forma el consuelo de un erario público abundante, que compense la opresión de la valiosa clase de ciudadanos que laboran en el cultivo del suelo. En estas circunstancias, la contrariedad pública y la privada estarán en triste acuerdo; y juntas deplorarán la petulancia de los consejos que nos condujeron a la desunión.

PUBLIO

(Se considera autor de este escrito a Alexander Hamilton)

NÚMERO 13

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Por su relación con el tesoro público, debemos ocuparnos ahora de la economía. El dinero ahorrado en un sector podrá aplicarse a otro, evitando así el disponer en mayor escala de los bolsillos del pueblo. Si los Estados siguen unidos bajo un solo gobierno, sólo habrá una nómina nacional que cubrir; si están divididos en varias confederaciones, existirán tantas nóminas nacionales de empleados a que hacer frente, como partes distintas - y cada una de ellas, en sus principales departamentos, será tan amplia como la que habría sido precisa para el gobierno de todas. La división absoluta de los Estados en trece soberanías aisladas es un proyecto demasiado extravagante y demasiado lleno de peligros para tener muchos defensores. Los hombres que especulan acerca de la desmembración del imperio suelen inclinarse a la formación de tres confederaciones: una compuesta de los cuatro Estados norteños, otra de los cuatro centrales, y la tercera con los cinco del Sur. No es probable que se estableciera alguna más. Conforme a esta distribución, cada confederación abarcaría un territorio más extenso que el reino de la Gran Bretaña. Ningún hombre bien informado puede suponer que los asuntos de semejante confederación pueden ser dirigidos en forma adecuada por un gobierno menos completo, en cuanto a sus órganos o instituciones, que el propuesto por la Convención. Cuando las dimensiones de un Estado alcanzan determinada magnitud, requiere el mismo grado de gobierno y los mismos sistemas de administración que otro mucho más extenso. Esta idea no es susceptible de una demostración

precisa, porque no existe ninguna regla para gobernar a un número dado de individuos; pero cuando consideramos que las Islas Británicas, que tienen poco más o menos las mismas proporciones que cualquiera de las confederaciones que suponemos, contienen una población de cerca de ocho millones de habitantes, y cuando pensamos en el grado de autoridad indispensable para encauzar hacia el bien común las pasiones de una sociedad tan numerosa, no vemos razones para dudar que la misma porción de poder sería suficiente para cumplir la misma tarea en una sociedad mucho más numerosa. El poder civil, debidamente organizado y ejercido, es capaz de difundir su fuerza hasta un grado muy grande, y puede, en cierta manera, reproducirse en todos los puntos del imperio gracias a una sagaz organización de las instituciones subordinadas.

La suposición de que cada una de las confederaciones en que es de creerse que se dividirían los Estados, necesitaría un gobierno no menos comprensivo que el propuesto, se verá reforzada por otra suposición más probable que la que nos ofrecen tres confederaciones como alternativa a la Unión de todas. Si atendemos con cuidado a las consideraciones geográficas y comerciales, al par que a los hábitos y prejuicios de los diferentes Estados, llegaremos a la conclusión de que en caso de desunión sería más natural que se coaligaran bajo dos gobiernos. Los cuatro Estados orientales, por motivos de simpatía y proximidad, formarían seguramente un grupo. Nueva York, por su situación, no cometería jamás la locura de enfrentar su flanco débil y sin apoyo a la fuerza de esta confederación. Existen otras razones obvias que facilitarían su entrada en ella. El Estado de Nueva Jersey es demasiado pequeño para pensar en hacerle de frontera y oponerse a esta poderosa combinación; ni existen tampoco obstáculos para incluirlo en ella. Hasta Pensilvania hallaría bastantes alicientes para unirse a la liga norteña. Un activo comercio con el extranjero, basado en su propia marina, constituye su verdadera política, que coincide además con las opiniones y aptitudes de sus ciudadanos. Los Estados que están más al sur no tendrán mayor interés, por diversas circunstancias, en estimular la navegación. Quizás prefieran un sistema que brindara a todas las naciones la libertad más amplia para transportar y comprar sus productos. Y tal vez Pensilvania no quiera mezclar sus intereses en unas relaciones tan

contrarias a su política. Como su situación ha de ser a la fuerza fronteriza, estimará preferible para su seguridad que su lado más expuesto linde con la potencia más débil del sur, que con la poderosa confederación del norte. Con esto tendría más probabilidades de evitar el convertirse en el *Flandes de América*. Pero sea cual fuere la decisión de Pensilvania, si la Confederación del Norte incluye a Nueva Jersey, no es verosímil que se establezca más de una confederación al sur de ese Estado.

Nada puede ser más evidente que el que los trece Estados serán capaces de sostener un gobierno nacional mejor que la mitad de ellos, que un tercio o que cualquier parte del todo. Esta reflexión pesa mucho para desvanecer las objeciones contra el plan propuesto que se fundan en el problema del costo; sin embargo, cuando lleguemos al punto en que debemos estudiarlas más de cerca, veremos que estas objeciones son de todo punto erróneas.

Si a la multiplicidad de las nóminas de funcionarios, añadimos el número de personas que habrían de emplearse necesariamente en las fronteras de las distintas confederaciones para resguardar las comunicaciones internas con el fin de evitar el comercio ilícito, que surgirá necesariamente con el tiempo debido a la necesidad de ingresos; si agregamos las organizaciones militares; que se ha demostrado que serán resultado inevitable de las rivalidades y conflictos entre las diferentes naciones en que se dividirían los Estados, claramente vendremos en conocimiento de que una separación resultaría igualmente perjudicial para la economía, la tranquilidad, el comercio, los ingresos y la libertad de cada parte.

PUBLIO

(Se otorga la autoría de este artículo a Alexander Hamilton)

NÚMERO 14

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Hemos visto la necesidad de la Unión como baluarte contra el peligro extranjero, como elemento conservador de la paz interna, como custodio del comercio y de otros intereses comunes, como el único sustituto de esas organizaciones militares que han destruido las libertades del *Viejo Mundo* y como el mejor antídoto para los males del espíritu de partido que hirió de muerte a otros gobiernos populares y de los cuales se han manifestado síntomas alarmantes en el nuestro. Ya sólo falta en esta parte de nuestra encuesta el hacernos cargo de una objeción suscitada por la gran extensión de terreno abarcada por la Unión. Algunas observaciones sobre este tema han de ser oportunas, dado que vemos que los adversarios de la nueva Constitución se valen del prejuicio que existe acerca de los límites a que es factible que llegue la administración republicana, para suplir con dificultades imaginarias la ausencia de esas sólidas objeciones que en vano se esfuerzan por encontrar.

El error por el que se limita el gobierno republicano a un distrito reducido, ha sido expuesto y refutado en anteriores artículos. Sólo haré observar aquí que su aparición y ascendiente parecen deberse a la confusión de los conceptos de República y democracia, por virtud de la cual aplican a la primera razonamientos que se desprenden de la naturaleza de la segunda. En otra ocasión establecimos también la verdadera distinción entre ambas formas de gobierno. Consiste en que en una democracia el pueblo se reúne y ejerce la función gubernativa personalmente; en una República se reúne y

la administra por medio de sus agentes y representantes. Una democracia, por vía de consecuencia, estará confinada en un espacio pequeño. Una república puede extenderse a una amplia región.

A este origen accidental del error debe añadirse el artificio de algunos autores célebres, cuyos escritos han tenido gran influencia en la formación de las opiniones políticas modernas. Siendo súbditos de una monarquía absoluta o limitada, han procurado exagerar las ventajas, o atenuar los defectos de esas formas, mediante una comparación con los vicios y defectos del sistema republicano, y citando como ejemplos de este último las turbulentas democracias de la antigua Grecia y de la Italia moderna. Gracias a esta confusión de nombres, ha sido tarea fácil trasladar a una República las observaciones sólo aplicables a la democracia; y, entre ellas, la de que nunca puede establecerse si no es tratándose de una población poco numerosa, que viva en un ámbito reducido de territorio.

Es posible que este engaño haya sido advertido menos fácilmente debido a que la mayoría de los gobiernos populares de la Antigüedad eran del tipo democrático; y aun en la Europa moderna, a la que debemos el gran principio de la representación, no se encuentra ningún ejemplo de un gobierno puramente popular y que a la vez descanse completamente en ese principio. Si Europa tuvo el mérito de descubrir este gran poder mecánico de gobierno, por cuyo sencillo funcionamiento la voluntad del más grande cuerpo político puede ser concentrada y encauzada su fuerza a cualquier fin que el bien público requiera, América puede reclamar como suyo el mérito de haber hecho de este descubrimiento la base de varias extensas y puras Repúblicas. Sólo hay que lamentar que algunos de sus ciudadanos quieran negarle el mérito suplementario de manifestar toda su eficacia mediante el establecimiento de completo sistema que ahora está sometido a su consideración.

Así como el límite natural de una democracia reside en esa distancia del punto central que justamente permita a los ciudadanos más alejados el reunirse tan frecuentemente como lo exijan sus funciones públicas, e incluya solamente los que puedan participar en esas asambleas; así el límite natural de la República se encuentra en esa distancia del centro que escasamente permita a los representantes encontrarse tan a menudo como

sea necesario para la administración de los asuntos públicos. ¿Puede decirse que los límites de los Estados Unidos exceden de esa distancia? No lo dirán los que recuerden que la costa del Atlántico es el costado más largo de la Unión, que durante el plazo de trece años los representantes de los Estados han estado reunidos casi constantemente y que a los miembros de los Estados más lejanos no se les pueden achacar más faltas de asistencia que a los de los Estados próximos al lugar del Congreso.

Para formarnos una opinión más exacta acerca de este interesante asunto, volvamos la vista a las dimensiones reales de la Unión. Los límites fijados por el tratado de paz son: al Este el Atlántico, al Oeste el Misisipí y al Norte una línea irregular que pasa en algunos casos del grado cuarenta y cinco y en otros baja hasta el cuarenta y dos. La orilla sur del lago Erie se halla debajo de esta latitud. Computando la distancia entre los grados treinta y uno y cuarenta y cinco, sumamos novecientas setenta y tres millas comunes; computándola desde los treinta y uno a los cuarenta y dos grados, arroja setecientas sesenta y cuatro millas y media. Tomando el término medio, la distancia resultará de ochocientas sesenta y ocho millas y tres cuartos. La distancia entre el Atlántico y el Misisipí no excederá probablemente de las setecientas cincuenta millas. Comparando esta extensión con la de varios países europeos, la posibilidad de adaptar a ella nuestro sistema resulta demostrable. No es mucho mayor que Alemania, donde la dieta que representa a todo el imperio está continuamente reunida; ni que Polonia, donde antes de la última desmembración, otra dieta nacional ejercía el supremo poder. Prescindiendo de Francia y España, encontramos que en la Gran Bretaña, a pesar de su inferior extensión, los representantes del norte de la isla tienen que recorrer para acudir a la asamblea nacional idéntica distancia de la que deben cubrir los de las partes más remotas de la Unión.

Por mucho que este punto de vista hable en nuestro favor, aún restan algunas observaciones que harán que el asunto aparezca en un aspecto todavía más satisfactorio.

En primer lugar, debe recordarse que el gobierno general no asumirá todo el poder de hacer y administrar las leyes. Su jurisdicción se limita a ciertos puntos que se enumeran y que conciernen a todos los miembros de

la República, pero que no se podrán alcanzar mediante las disposiciones aisladas de ninguno. Los gobiernos subordinados, que están facultados para extender sus funciones a todos los demás asuntos susceptibles de ser resueltos aisladamente, conservarán la autoridad y radio de acción que les corresponden. Si el plan de la Convención hubiese propuesto abolir los gobiernos de los diversos Estados, sus enemigos tendrían cierta razón al oponerse; aunque no sería difícil demostrar que, de hacerlo así, el gobierno general se vería obligado por interés de su propia conservación a reinstaurarlos en sus funciones propias.

La segunda observación que hay que formular consiste en que el objeto inmediato de la Constitución federal es asegurar la unión de los trece Estados primitivos, cosa que sabemos que es factible, y sumar a éstos los otros Estados que pueden surgir de su propio seno, o en su vecindad, lo que no hay razón para dudar que sea igualmente viable. Los arreglos indispensables por lo que se refiere a esos ángulos y fracciones de nuestro territorio situados en la frontera noroeste, deben dejarse fara aquellos a quienes la experiencia y los futuros descubrimientos pondrán al nivel de esa tarea.

En tercer lugar, el intercambio a través de toda la nación quedará facilitado por nuevas mejoras. Por todos lados se acortarán las carreteras y se las cuidará con mayor esmero; los viajeros hallarán más y mejores alojamientos; se establecerá la navegación interior a todo lo largo de nuestra margen oriental o atravesando los trece Estados casi en su totalidad. La comunicación entre los distritos del Occidente y del Atlántico y entre las diferentes partes de cada uno se facilitará cada vez más gracias al gran número de canales con que la benéfica naturaleza entrecortó nuestro país y que la mano del hombre comunica y completa sin gran trabajo.

La cuarta y más importante de estas consideraciones se refiere a que como cada Estado, de un lado u otro, estará en la frontera y se verá, por lo tanto, inducido, al atender a su protección, a hacer algún sacrificio en bien de la de todos en general, así también los Estados más alejados del centro de la Unión y que con este motivo compartirán en menor grado los beneficios comunes, estarán al mismo tiempo en contigüidad inmediata con las naciones extranjeras y necesitarán consiguientemente en mayor grado,

en ciertas ocasiones, de su fortaleza y recursos. Puede resultar molesto a Georgia o a los Estados de nuestras fronteras occidentales o nororientales, mandar representantes a la sede del gobierno; pero les parecería aún más angustioso luchar solos contra un enemigo invasor o sufragar sin ayuda todos los gastos inherentes a las precauciones que la proximidad de un peligro continuo puede exigirles. Por lo tanto, si la Unión les produce menos beneficios que a los Estados más próximos, desde ciertos puntos de vista, en otros aspectos desprenderán de ella mayores ventajas, manteniéndose así el debido equilibrio en todas partes.

Os brindo estas consideraciones, compañeros-ciudadanos, con la plena confianza de que el buen sentido que tantas veces ha caracterizado vuestras decisiones les concederá el peso y la fuerza que merecen y que nunca consentiréis que cualquier dificultad, por enorme que parezca o por muy en auge que esté el error sobre el cual se funde, os arrastre al tenebroso y peligroso porvenir al que os conducirían los abogados de la desunión. No escuchéis esa voz antinatural que os dice que el pueblo de América, unido como está por tantos lazos de afecto, no puede ya vivir junto como viven quienes forman una misma familia; que sus miembros ya no pueden ser los mutuos custodios de su mutua felicidad; ni los compañeros-ciudadanos de un respetable, floreciente y gran imperio. No escuchéis la voz petulante que os dice que la forma de gobierno que se recomienda a vuestra adopción es una novedad en el mundo político; que hasta ahora no ha merecido un sitio en las teorías de los más alocados fabricantes de proyectos; que intenta temerariamente lo que es imposible realizar. No, compatriotas, cerrad los oídos a ese impío lenguaje. Cerrad vuestros corazones al veneno que acarrea; la sangre hermana que corre en las venas de los ciudadanos de América, la sangre que confundida derramaron en defensa de sus sagrados derechos, consagra su Unión, y se horroriza ante la idea de que se conviertan en extraños, rivales, enemigos. Y si debe huirse de las novedades, creedme, la más alarmante de todas las novedades, el más absurdo de todos los proyectos, la más disparatada de las intentonas, es la de hacernos pedazos con el fin de conservar nuestras libertades y asegurar nuestra felicidad.

Mas ¿por qué ha de rechazarse el experimento de una gran República, sólo porque encierra algo nuevo? ¿No constituye acaso la gloria del pueblo americano el que, a pesar de su respeto hacia el modo de pensar de otras épocas y de otras naciones, no ha consentido que la ciega devoción por la antigüedad, la costumbre o los nombres, haya superado las iniciativas de su buen sentido, el conocimiento de su situación y las lecciones de su propia experiencia? Con este espíritu viril estarán en deuda, la posteridad porque poseerá las muchas innovaciones de que América ha sido teatro en favor de los derechos privados y el bienestar público, y el mundo a causa del ejemplo que las mismas significan. Si los jefes de la Revolución no hubieran dado ningún paso importante que no tuviera precedentes, si no se hubiera establecido ningún gobierno del que no se encontrara un modelo exacto, es posible que el pueblo de los Estados Unidos se contaría ahora entre las tristes víctimas de los malos consejos, y en el mejor de los casos se hallaría bajo el peso de alguno de los sistemas que han aplastado las libertades del resto del género humano. Por suerte para América, y confiamos que para la de toda la raza humana, siguieron un camino nuevo y más noble. Llevaron a cabo una Revolución que no tiene paralelo en los anales de la sociedad humana. Levantaron los edificios de gobiernos que no tienen igual sobre la faz del globo. Formaron el proyecto de una gran Confederación que sus sucesores deben perpetuar y mejorar. Si sus obras revelan ciertas imperfecciones, éstas nos asombran por lo escasas. Si erraron, sobre todo, en la estructura de la Unión, fue porque ésta era la labor más difícil; es esta obra la que ha sido moldeada de nuevo por vuestra Convención, y sobre ella tenéis ahora que deliberar y que decidir.

PUBLIO

(Se considera a James Madison autor de este escrito)

NÚMERO 15

AL pueblo del Estado de Nueva York:

En el transcurso de los anteriores artículos he procurado, compañeros-ciudadanos, demostraros de modo claro y convincente la importancia de la Unión para vuestra seguridad política y vuestra felicidad. Os he desplegado una serie de peligros a los que os veríais expuestos si permitierais que el lazo sagrado que une a los pueblos de América fuera cortado o deshecho por la ambición, la avaricia, la envidia o por tergiversaciones y falsedades. A lo largo de la investigación en la cual pienso acompañaros, las verdades que deseo grabar en vosotros recibirán confirmación adicional mediante hechos y argumentos inadvertidos hasta ahora. Si el camino que aún nos queda por recorrer os parece en ciertos puntos tedioso o cansado, recordad que buscáis información acerca del asunto más importante que puede ocupar la atención de un pueblo libre, que el campo por el que habéis de viajar es espacioso y que las dificultades de la jornada han aumentado innecesariamente por culpa de los laberintos con que la sofistería ha obstruido la ruta. Me propongo apartar los obstáculos que impiden vuestro progreso, en la forma más breve posible, sin sacrificar la utilidad a la precipitación.

Para conformamos al plan que he trazado para la discusión de esta materia nos corresponde ahora examinar este punto: *La insuficiencia de la Confederación actual para conservar la Unión*. Quizás se me pregunte qué necesidad hay de razones o de pruebas para esclarecer un punto que nadie discute ni pone en duda, sobre el que están de acuerdo el entendimiento y

los sentimientos de los hombres de todas clases y que, en sustancia, está admitido tanto por los enemigos como por los amigos de la nueva Constitución. Debe reconocerse en honor a la verdad que por mucho que éstos difieran en otros puntos, casi todos están conformes en que nuestro sistema nacional adolece de defectos sensibles y que es indispensable hacer algo para salvarnos de la anarquía inminente. Los hechos en que se apoya esta manera de pensar ya no se discuten. Se han impuesto a la sensibilidad del público en general, arrancando, por fin, a aquellos cuya equivocada política nos ha precipitado en la pendiente donde estamos, una desganada confesión de la existencia de esos defectos en el diseño de nuestro gobierno federal, que fueron señalados y lamentados hace mucho por los partidarios inteligentes de la Unión.

Puede decirse con fundamento que hemos llegado al último grado de humillación nacional. No hemos dejado de experimentar casi nada de lo que puede herir el orgullo o rebajar el carácter de una nación independiente. ¿Existen compromisos a cuyo cumplimiento nos obligan todos los vínculos que se consideran respetables entre los hombres? Pues son objeto de continuas y descaradas violaciones. ¿Tenemos deuda con extranjeros y compatriotas, contraídas en momentos de inminente peligro con el fin de resguardar nuestra existencia política? Continúan sin que se haya proveído satisfactoriamente a su pago. ¿Tenemos valiosos territorios y puestos importantes en posesión de un poder extranjero, que de acuerdo con estipulaciones expresas debió haber devuelto hace mucho tiempo? Pues aún los retiene, perjudicando nuestros intereses tanto como nuestros derechos. ¿Estamos en condiciones de manifestarnos decididos o de repeler la agresión? Carecemos de tropas, de recursos y de gobierno[21]. ¿Estamos siquiera en condiciones de protestar dignamente? Primero habría que carecer de motivos para que nos echen en cara nuestra propia infracción, respecto al mismo tratado. ¿Tenemos derecho por virtud de nuestra situación natural y por un pacto a participar libremente en la navegación del Misisipí? España nos excluye de ella. ¿No es el crédito público un recurso indispensable en tiempos de peligro? Parece que hemos abandonado lo que le favorece, considerando que su situación es desesperada e irremediable. ¿Reviste importancia el comercio para la riqueza nacional? El nuestro se

encuentra en la mayor decadencia. ¿La respetabilidad a los ojos de las potencias extranjeras, no constituye una salvaguardia contra intromisiones extrañas? La imbecilidad de nuestro gobierno les impide inclusive el trato con nosotros. Nuestros embajadores en el extranjero no son más que la apariencia de una soberanía de remedo. ¿La baja insólita y violenta del valor de la tierra, no es un síntoma de zozobra nacional? El precio de la tierra labrada en muchos lugares del país es más bajo de lo que podría esperarse en proporción a la cantidad de tierra no abierta al cultivo que se halla en el mercado, y sólo puede explicarse por esa falta de confianza pública y privada que prevalece de modo alarmante en todas las esferas, y que trae consigo la tendencia a depreciar la propiedad de todo género. ¿No es el crédito privado, el amigo y protector de la industria? Esa utilísima variedad que consiste en prestar y tomar en préstamo se halla reducida a sus más estrechos límites, como consecuencia de la impresión de inseguridad que prevalece, más que de la escasez del dinero. Para abreviar una enumeración de detalles, que ni instruye ni puede agradar, formulemos la pregunta general: ¿Qué síntoma existe, de desorden nacional, de pobreza y aminoración, que pueda presentar una comunidad tan colmada de ventajas naturales como la nuestra y que se halle ausente del triste catálogo de nuestras desventuras públicas?

Ésta es la melancólica situación a la que nos han traído esas mismas máximas y esos consejos que ahora quisieran disuadimos de adoptar la Constitución propuesta; y que no contentos con habernos conducido al borde de un precipicio, parecen dispuestos a arrojarnos al abismo que abajo nos aguarda. En este punto, compatriotas, impulsados por todos los motivos que deben influir en un pueblo culto, mantengámonos firmes, por nuestra seguridad, nuestra tranquilidad, nuestra dignidad y nuestra reputación. Rompamos al fin el hechizo que nos ha apartado durante tanto tiempo de la senda de la ventura y la prosperidad.

Es cierto, como anteriormente observamos, que algunos hechos, demasiado fuertes para poderlos resistir, han producido una especie de asentimiento general a la proposición abstracta relativa a que existen defectos graves en nuestro sistema nacional; pero la utilidad que pudiera tener el que lo admitan los viejos adversarios de las medidas federales,

queda destruida por la obstinada oposición a un remedio que se apoya en los únicos principios que pueden hacerlo triunfar. Mientras aceptan que el gobierno de los Estados Unidos está desprovisto de energía, sostienen que no deben conferírsele los poderes indispensables para suplir esa energía. Parece que aspiran aún a cosas contrarias e inconciliables; a un aumento de la autoridad federal, sin disminuir la autoridad de los Estados; a la soberanía por parte de la Unión y a la completa independencia en sus miembros. Finalmente, parecen alimentar todavía con devoción ciega el monstruo político de un *imperium in imperio*. Esto nos obliga a enumerar pormenorizadamente los principales defectos de la Confederación, para demostrar que los males que padecemos no proceden de imperfecciones minúsculas o parciales, sino de errores fundamentales en la estructura del edificio, y que no hay otra forma de enmendarlos que alterando los primeros principios y sostenes principales de la fábrica.

El gran vicio de raíz que presenta la construcción de la Confederación existente, está en el principio de que se legisle para los Estados o los gobiernos, en sus calidades corporativas o colectivas, por oposición a los individuos que los integran. Aunque este principio no se extiende a todos los poderes delegados en la Unión, sin embargo, penetra y gobierna a aquellos de que depende la eficacia del resto. Excepto por lo que se refiere a la regla para hacer el prorrateo, los Estados Unidos gozan de una ilimitada discreción para sus requisiciones de hombres y dinero; pero carecen de autoridad para allegarse unos u otro por medio de leyes que se dirijan a los ciudadanos de América considerados individualmente. De ahí resulta que, aunque las resoluciones referentes a estos fines son leyes en teoría, que obligan constitucionalmente a los miembros de la Unión, en la práctica constituyen meras recomendaciones, que los Estados acatan o desatienden según les place.

Nos da un singular ejemplo de la versatilidad humana el que después de las amonestaciones que nos ha proporcionado la experiencia, queden aún hombres que se oponen a la nueva Constitución porque se desvía de un principio que fue la ruina de la antigua, y que es en sí mismo incompatible con la idea de gobierno; un principio, en suma, que si ha de ponerse en

vigor debe sustituir la acción violenta y sanguinaria de la espada a la suave influencia de la magistratura.

No hay nada absurdo ni irrealizable en la idea de una liga o alianza entre naciones independientes para ciertos fines determinados, que se enuncian con precisión en un tratado que reglamenta todos los detalles de tiempo, lugar, circunstancias y cantidades; no dejando nada al azar, y descansando para su cumplimiento en la buena fe de ambas partes. Existen pactos de esta clase entre todas las naciones civilizadas, sujetos a las habituales vicisitudes de la paz y la guerra, la observancia e inobservancia, según dicten los intereses y pasiones de los poderes contratantes. Al principio del siglo actual hubo en Europa una especie de epidemia de esta clase de pactos, en los cuales fundaron los políticos de entonces esperanzas que no se realizaron. Se agotaron todos los recursos de negociación, y se formaron triples y cuádruples alianzas, con vistas a establecer el equilibrio del poder y la paz en esa parte del mundo; pero fueron rotas apenas formadas, dando una provechosa pero penosa lección al género humano de cuán poco se debe fiar en tratados que no tienen más sanción que las obligaciones de la buena fe, y que oponen las consideraciones generales de la paz y la justicia a los impulsos de los intereses inmediatos o de la pasión.

Si los Estados de este país se hallan dispuestos a mantener esa clase de relación unos con otros, y a abandonar el proyecto de una superintendencia discrecional general, este proyecto sería pernicioso y nos atraería todas las desventuras que enumeré antes; pero al menos tendría el mérito de ser consistente y realizable. Renunciando a todos los intentos de un gobierno confederado, esto nos conduciría a una simple alianza ofensiva y defensiva; y nos colocaría en situación de ser alternativamente amigos y enemigos unos de otros según nos ordenaran nuestras mutuas envidias y rivalidades, alimentadas por las intrigas de las naciones extranjeras.

Pero si no deseamos vernos en tan peligrosa situación; si nos adherimos aún al proyecto de un gobierno nacional o, lo que es lo mismo, de un poder regulador bajo la dirección de un consejo común, debemos decidirnos a incorporar a nuestro plan los elementos que constituyen la diferencia característica entre una liga y un gobierno; debemos extender la autoridad

de la Unión a las personas de los ciudadanos -los únicos objetos verdaderos del gobierno.

El gobernar implica la facultad de hacer leyes. A la idea de ley le es esencial que esté provista de una sanción o, en otras palabras, de una pena o castigo para el caso de desobediencia. Si la desobediencia no trae consigo una pena, las órdenes o resoluciones que pretendan ser leyes, no pasarán de la categoría de consejos o recomendaciones. Este castigo, sea el que fuere, sólo puede ser impuesto de dos modos: por medio de los tribunales y ministros de justicia, o por la fuerza militar; por la coerción de la magistratura o por la coerción de las armas. La primera clase sólo es aplicable a los hombres; la última tiene que emplearse necesariamente contra las colectividades políticas, comunidades o Estados. Es evidente que no existe ningún procedimiento judicial mediante el cual hacer cumplir una ley en último término. Pueden pronunciarse sentencias en su contra por violar su deber; pero esas sentencias sólo pueden ser ejecutadas mediante la espada. En una asociación en que la autoridad general no va más allá de las entidades colectivas de las comunidades que la componen, toda infracción de las leyes debe traer consigo un estado de guerra; y la ejecución militar debe convertirse en el único instrumento de la obediencia civil. Semejante estado de cosas no merece en realidad el nombre de *gobierno*, ni habrá hombre prudente que opte por encomendarle su bienestar.

Hubo un tiempo en que se nos decía que las infracciones de las leyes impuestas por la autoridad federal no eran probables por parte de los Estados; que el sentimiento del interés común presidiría la conducta de los respectivos miembros, produciendo una absoluta sumisión a todas las requisiciones constitucionales de la Unión. Actualmente este lenguaje parecería tan disparatado como parecerá gran parte de lo que ahora oímos, una vez que hayamos recibido las lecciones del mejor consejero de la prudencia: la experiencia. Siempre reveló una profunda ignorancia de los verdaderos resortes de la conducta humana y falseó los primeros móviles que condujeron al establecimiento del poder civil. ¿Por qué existen los gobiernos en primer lugar? Porque las pasiones de los hombres les impiden someterse sin coacción a los dictados de la razón y de la justicia. ¿Acaso las colectividades actúan con mayor rectitud y más desinterés que los

individuos? Los observadores experimentados de la conducta humana han inferido lo contrario; y su conclusión se funda en razones que están a la vista. El interés por la propia reputación tiene menos influencia cuando el oprobio de una mala acción va a dividirse sobre varios, que cuando ha de recaer sobre uno solo. El espíritu de partido, que suele infiltrar su veneno en las deliberaciones de todos los ayuntamientos, a menudo espolea a las personas que los componen a cometer actos indebidos y excesos, que las avergonzarían en su carácter de particulares.

Además, en la naturaleza del poder soberano existe cierta intolerancia de las restricciones, que predispone a los que lo ejercen en contra de todos los intentos externos encaminados a limitar o dirigir sus operaciones. Este espíritu es la causa de que en toda asociación política basada en el principio de reunir en un interés común a varias soberanías menores, exista una tendencia excéntrica, peculiar a las partes subordinadas e inferiores, por virtud de la cual se esforzarán continuamente por separarse del centro común. Esta tendencia no es difícil de explicar, pues tiene su origen en el amor al poder. El poder que se tiene a raya o se reduce es siempre enemigo y rival del poder por el que es dominado o disminuido. Esta sencilla proposición nos demuestra qué poco motivo existe para esperar que las personas encargadas de la administración de los negocios de los miembros de la Confederación, estén siempre dispuestas a ejecutar, con el mejor humor y sin más miras que el bienestar público, las decisiones o decretos de la autoridad general. Lo contrario precisamente es lo que ocurre, debido a la forma como está constituida la naturaleza humana.

Por lo tanto, si las medidas acordadas por la Confederación no pueden ejecutarse sin intervención de las administraciones particulares, hay pocas perspectivas de que se ejecuten en absoluto. Los gobernantes de los respectivos miembros, tengan o no el derecho constitucional de hacerlo, tomarán a su cargo el juzgar lo adecuado de estas medidas. Examinarán hasta qué punto lo que se les propone o exige está conforme con sus fines e intereses inmediatos, y las ventajas o desventajas momentáneas que derivarían de su adopción. Harán todo esto con espíritu interesado y suspicaz, sin ese conocimiento de las circunstancias nacionales y de las razones de Estado, y con esa predilección hacia los fines locales que es

difícil que no extravíe su decisión. El mismo proceso se repetirá en todos los miembros que componen el conjunto; y la ejecución de los planes formulados por el consejo general fluctuará siempre a merced de la opinión mal informada y predispuesta de cada parte. Los que están versados en los procedimientos de las asambleas populares, los que han visto qué difícil resulta, sin la presión de las circunstancias exteriores, persuadirlas para que adopten resoluciones acordes sobre los puntos más importantes, comprenderán desde luego cuán imposible será convencer a varias de esas asambleas deliberando a distancia, en distintos momentos y bajo diversas impresiones, de que cooperen mucho tiempo en los mismos propósitos y tareas.

En nuestro caso, es indispensable el acuerdo de las trece voluntades soberanas que componen la Confederación para obtener el cumplimiento completo de toda medida importante emanada de la Unión. y ha ocurrido lo que podía preverse. Las medidas de la Unión no se han llevado a efecto; las omisiones de los Estados han llegado poco a poco a tal extremo que han paralizado finalmente todos los engranajes del gobierno nacional, hasta llevarlo a un estancamiento que infunde temor. Actualmente el Congreso apenas posee los medios indispensables para mantener las formas de la administración, hasta que los Estados encuentren tiempo para ponerse de acuerdo sobre un sustituto más efectivo a la sombra del actual gobierno federal. Las cosas no llegaron desde el primer momento a esta desesperada extremidad. Los motivos especificados sólo produjeron en un principio una sumisión desigual y desproporcionada a las requisiciones de la Unión. Las deficiencias más graves de ciertos Estados facilitaron el pretexto del ejemplo y la tentación del interés a los más sumisos o menos rebeldes. ¿Por qué hacer más que los que tripulan con nosotros la misma nave política? ¿Por qué consentir en soportar más que nuestra parte en la carga común? El egoísmo humano no supo resistir a estas sugestiones, e incluso los hombres que piensan y que preveían las consecuencias lejanas de todo ello vacilaron en combatirlas. Cada Estado, cediendo a la voz persuasiva del interés inmediato o de la conveniencia, ha retirado gradualmente su apoyo, hasta hoy en que el frágil y tambaleante edificio parece a punto de caer sobre nuestras cabezas, aplastándonos bajo sus ruinas.

PUBLIO

(Es a Alexander Hamilton a quien se le atribuye la autoría de este artículo)

NÚMERO 16

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La tendencia del principio de legislar para los Estados o comunidades, considerados en su carácter político, de acuerdo con los ejemplos del experimento que hemos hecho con ella, está corroborada por lo acaecido en todos los demás gobiernos de tipo confederado de que tenemos referencias, en exacta proporción a su predominio en esos sistemas. Las confirmaciones de este hecho merecen especial y detallado examen. Me contentaré con observar que de todas las confederaciones de la Antigüedad que nos describe la historia, las ligas licia y aquea, conforme a los vestigios que se han conservado, parecen haberse librado del grillete de este erróneo principio, gracias a lo cual son las que han merecido más y recibido más liberalmente la aprobación laudatoria de los escritores políticos.

Este inconveniente principio puede calificarse verdadera y enfáticamente de *padre de la anarquía*. Ya vimos que las infracciones de los miembros de la Unión son su necesaria y natural consecuencia; que su único remedio constitucional cuando ocurren es la fuerza, y el efecto inmediato de usar ésta, la guerra civil.

Nos queda por investigar hasta qué punto la aplicación entre nosotros de esta odiosa máquina de gobierno sería siquiera capaz de responder a sus fines. Si no hubiera un ejército considerable constantemente a la disposición del gobierno nacional, éste no podría emplear de ningún modo la fuerza, o bien, cuando pudiera hacerlo, ello equivaldría a una guerra entre las partes de la Confederación, con motivo de las infracciones de una liga, en la cual

tendría más visos de triunfar la combinación más fuerte, independientemente de que estuviera formada por los que apoyaban o resistían a la autoridad general. La omisión por reparar rara vez estaría reducida a un solo miembro, y al ser más de uno los que habían desatendido su deber, la analogía de situación los induciría a unirse para la defensa común. Aparte de este motivo de simpatía, si el miembro agresor fuere un Estado grande e influyente, como regla general pesaría lo bastante sobre sus vecinos para ganarse a algunos de ellos a que se asociaran a su causa. Fácil sería urdir falsos argumentos acerca de un peligro para la libertad común; y podrían inventarse sin dificultad plausibles excusas para las deficiencias del interesado, que alarmarían a los timoratos, inflamarían las pasiones y se ganarían la buena voluntad hasta de aquellos Estados no culpables de violación u omisión alguna. Y será tanto más probable que así acontezca, cuanto que el delito de los miembros más importantes suele proceder de la premeditada ambición de sus líderes, con la mira de deshacerse de toda restricción externa a sus planes de engrandecimiento personal; para facilitar lo cual es probable que de antemano se concertaran con los individuos destacados de los Estados adyacentes. De no encontrar aliados en casa, recurrirían entonces al auxilio de las potencias extranjeras, rara vez mal dispuestas a estimular las disensiones de una Confederación cuya firme unidad les daría tanto que temer. Cuando se desenvaina la espada, las pasiones de los hombres olvidan toda moderación. Las sugestiones del orgullo herido, las instigaciones del resentimiento, conducirían a los Estados contra los que se emplearan las armas de la Unión, a todos los extremos necesarios para vengar la afrenta o evitar la ignominia de la derrota. La primera guerra de esta clase terminaría probablemente en la disolución de la Unión.

Lo anterior puede considerarse como la muerte violenta de la Confederación. Su muerte natural es la que ahora parecemos estar a punto de experimentar, si el sistema de gobierno no se renueva rápidamente de un modo más eficaz. Conociendo el carácter del país, no parece probable que los Estados cumplidores estuvieran dispuestos a apoyar con frecuencia a la Unión en una guerra contra los Estados rebeldes. Preferirían siempre el procedimiento más suave de ponerse en un pie de igualdad con los

delincuentes, imitando su ejemplo. Así el delito de todos se convertiría en la seguridad de todos. Nuestra pasada experiencia arroja plena luz sobre la forma como obra esta disposición. De hecho resultaría de una dificultad insuperable determinar cuándo sería oportuno el empleo de la fuerza. En el capítulo de las contribuciones pecuniarias, que sería la forma más usual de infracción, sería frecuentemente imposible resolver si procedía de falta de voluntad o de imposibilidad. La simulación de ésta se hallaría siempre a mano. Y el caso tendría que ser muy claro para probar la mentira y justificar el duro procedimiento de la coacción. Es fácil advertir que este problema solo, cada vez que se presentara, abriría ancho campo al ejercicio del sectarismo, de la parcialidad y la opresión, dentro de la mayoría que prevaleciera en la asamblea nacional.

Parece sencillo probar que los Estados no deberían preferir una Constitución nacional que sólo podría funcionar gracias al poder de un gran ejército permanente que hiciera ejecutar los decretos y requisiciones usuales del gobierno. Y, sin embargo, ésta es la clara alternativa a que se ven arrastrados los que quieren negarle la facultad de extender su acción a los individuos. Si semejante proyecto fuera realizable, degeneraría instantáneamente en un despotismo militar; pero su práctica resulta de todo punto imposible. Los recursos de la Unión no bastarían para mantener un ejército lo suficientemente considerable para estrechar a los Estados más fuertes dentro de los límites de su obligación; ni se proporcionarían tampoco los medios para formar ese ejército en primer lugar. Quienquiera que considere lo poblados y fuertes que son estos Estados aisladamente en la hora actual, e imagine lo que serán un día, dentro de medio siglo, rechazará inmediatamente como inútil y visionario todo proyecto que tienda a regir sus actos por medio de leyes que obrarían sobre ellos en su carácter de colectividades, y cuya ejecución se lograría mediante coacciones que les aplicarían en la misma calidad. Los planes de esta índole son casi tan románticos como la inclinación a domeñar monstruos, atribuida a los héroes y fabulosos semidioses de la Antigüedad.

Inclusive en las confederaciones compuestas de miembros más reducidos que muchos de nuestros condados, el principio de la legislación dirigida a Estados soberanos y apoyada por la coacción militar, ha

demostrado siempre su ineficacia. Rara vez se ha intentado utilizarla excepto contra los miembros más débiles; y en la mayoría de los casos estos intentos para obligar por la fuerza a los rebeldes han sido la ocasión de guerras sangrientas, en las que la mitad de la Confederación desplegó sus banderas contra la otra mitad.

El observador inteligente deduce de estas reflexiones que si ha de ser posible instituir un gobierno federal capaz de regir los asuntos comunes y de mantener la tranquilidad general, debe estar fundado, en lo que se refiere a los objetos que se encomiendan a su cuidado, en el principio contrario al sostenido por los enemigos de la Constitución que se nos propone. Debe extender su acción a las personas de los ciudadanos. No debe necesitar legislaciones intermedias; pero sí estar autorizado para emplear el brazo de la magistratura ordinaria para la ejecución de sus propias resoluciones. La majestad de la autoridad nacional debe manifestarse por medio de los tribunales de justicia. El gobierno de la Unión, como el de cada Estado, ha de poder dirigirse de modo inmediato a las esperanzas y los temores de los individuos, así como atraer en su apoyo aquellas pasiones que más influyen sobre el corazón humano. En resumen, para ejercer los poderes de que está investido, debe poseer todos los medios y tener el derecho de recurrir a todos los métodos que poseen y ponen en práctica los gobiernos de los diversos Estados.

Puede que se objete a este razonamiento que si algún Estado se mostrare desafecto a la autoridad de la Unión, podría en cualquier instante obstruir la ejecución de sus leyes, provocando ese mismo empleo de la fuerza, cuya necesidad se reprocha al plan opuesto.

La plausibilidad de esta objeción se desvanece en el mismo momento en que llamamos la atención sobre la diferencia esencial entre el simple incumplimiento y una resistencia directa y activa. Si la intervención de las legislaturas de los Estados fuese necesaria para dar vigor a una medida de la Unión, basta con que no actúen o con actuar evasivamente para anular esa medida. Ese abandono del deber es posible cubrirlo con artificiosos aunque frágiles pretextos, de modo que se oculte y, por supuesto, no excite alarma alguna entre el pueblo con respecto a la seguridad de la Constitución. Los líderes de los Estados pueden inclusive pretender que son meritorias estas

infracciones subrepticias de aquel documento, fundándose en alguna conveniencia temporal, exención o ventaja.

Pero si la ejecución de las leyes del gobierno nacional no requiere la intervención de las legislaturas de los Estados, y si han de entrar en vigor desde luego y sobre los ciudadanos mismos, los gobiernos particulares no podrán interrumpir su marcha sin ejercitar abierta y violentamente un poder anticonstitucional. Las omisiones y evasivas no bastarían para el efecto. Se verían obligados a actuar, y de tal manera que no quedarían dudas sobre que habían invadido los derechos nacionales. Un experimento de esta clase sería siempre peligroso frente a una constitución apta para defenderse a sí misma y frente a un pueblo lo suficientemente ilustrado para distinguir entre el ejercicio legal y la usurpación ilegal de la autoridad. Para su éxito sería preciso contar no sólo con una mayoría facciosa dentro de la legislatura, sino con la connivencia de los tribunales y de la masa del pueblo. Si los jueces no se hubiesen embarcado en una conspiración con la legislatura, decidirían que las resoluciones de semejante mayoría eran contrarias a la ley suprema del país, inconstitucionales y nulas. Y si el pueblo no estuviere contagiado por los móviles de sus representantes, como guardián natural que es de la Constitución, pondría su peso en la balanza nacional y haría que aquélla prevaleciera en la pugna. Las intentonas de esta clase se acometerían raramente con ligereza y temeridad, pues pocas veces podrían hacerse sin peligro para sus autores, excepto en los casos de ejercicio tiránico de la autoridad federal.

Si la oposición al gobierno nacional surgiera por la conducta desordenada de individuos contumaces o sediciosos, podría superarse con los mismos medios empleados diariamente para evitar el mismo mal en los gobiernos de los Estados. La magistratura, integrada como lo está por los ministros de la ley del país, sea cual fuere el origen de ésta, estaría sin duda tan dispuesta a preservar las leyes nacionales como las locales, de los ataques provenientes de la inmoralidad de los particulares. En cuanto a esas conmociones e insurrecciones parciales, que a veces intranquilizan a la sociedad, por culpa de una facción intrigante o por esos súbitos malos humores que no contagian a la gran masa de la comunidad, el gobierno general dispondría de más recursos para suprimir perturbaciones de esta

clase que cualquier miembro aislado. Y en lo referente a esas contiendas mortales que en ciertas ocasiones prenden su llama en toda una nación o en gran parte de ella, y que proceden de transcendentales motivos de descontento dados por el gobierno o del contagio de algún violento paroxismo popular, caen fuera de cualquier regla o cálculo ordinarios. Cuando ocurren, equivalen a revoluciones o desmembramientos del imperio. No hay forma de gobierno que pueda evitarlas o reprimirlas perpetuamente. Es inútil querer guardarse contra acontecimientos demasiado poderosos en relación con la previsión y precaución humanas, y sería ocioso objetar a un gobierno que no puede hacer lo imposible.

PUBLIO

(Alexander Hamilton es considerado el autor de este escrito)

NÚMERO 17

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Una objeción de naturaleza distinta de la que fue formulada y contestada en mi último artículo puede quizás presentarse asimismo contra el principio de legislar para los ciudadanos individuales de América. Es posible que se diga que tendería a dar demasiado poder al gobierno de la Unión, capacitándolo para absorber la autoridad residual que se juzgue oportuno dejar a cada Estado para fines locales. Pero aun concediendo la mayor amplitud al amor al poder que puede sentir un hombre normal, confieso que no me explico qué alicientes pueden tener las personas a quienes se confía la administración del gobierno general para despojar a los Estados de las facultades de la especie descrita. Me parece que la dirección de la política doméstica de un Estado brinda escasos atractivos a la ambición. El comercio, las finanzas, la diplomacia y la guerra agotan los objetos que atraen a las mentes a que domina esa pasión; y todos los poderes referentes a esos objetos deben atribuirse en primer lugar al organismo nacional. La administración de la justicia privada entre los ciudadanos del mismo Estado, la vigilancia de la agricultura y de otros asuntos similares, todas esas cosas, en una palabra, a que ha de proveer la legislación local, no pueden ser codiciadas nunca por la jurisdicción general. Por lo tanto, no es probable que las asambleas federales se sintieran dispuestas a usurpar los poderes con los que están relacionadas; porque el intento de ejercer esos poderes sería tan molesto como nugatorio, y la

posesión de ellos, por igual motivo, no contribuiría en nada a la dignidad, la importancia o el esplendor del gobierno nacional.

Pero admitamos, para no destruir el argumento, que por mero desenfreno y sed de dominio surgiera esa inclinación; aun así puede afirmarse que el buen sentido de la asamblea que elige a los representantes nacionales o, en otras palabras, el pueblo de los diversos Estados, evitaría que se cediera a tan extravagante apetito. Siempre les será más fácil a los gobiernos de los Estados invadir la esfera de las autoridades nacionales que al gobierno nacional el usurpar la autoridad de los Estados. La prueba de esta proposición está en el mayor grado de influencia que los gobiernos de los Estados, si administran con rectitud y prudencia, ejercerán generalmente sobre el pueblo; circunstancia que nos enseña al propio tiempo la debilidad intrínseca inherente a todas las constituciones federales; y que nunca nos preocuparemos demasiado, al organizarlas, por darles toda la fuerza compatible con los principios de la libertad.

La superioridad de influencia a favor de los gobiernos particulares, resultaría parcialmente de la estructura demasiado extensa del gobierno nacional, pero sobre todo de la naturaleza de las materias que serían objeto de atención por parte de las administraciones de los Estados.

Es una característica conocida por la naturaleza humana el que sus afectos sean ordinariamente débiles en proporción a la distancia o difusión de su objeto. Conforme al principio de que un hombre quiere más a su familia que a sus vecinos, más a sus vecinos que a toda la comunidad, el pueblo de cada Estado se inclinaría a sentir mayor parcialidad a favor del gobierno local que del gobierno de la Unión; a no ser que la fuerza de ese principio se viera destruida por la administración mucho mejor del último.

Esta fuerte propensión del corazón humano encontraría poderosos auxiliares en los objetos que se regularán por los Estados.

La variedad de pequeños intereses que caerán necesariamente bajo la dirección de las administraciones locales y que formarán otros tantos canalillos de influencia, distribuidos por todas las partes de la sociedad, no pueden enumerarse sin caer en detalles demasiado tediosos y carentes de interés, para que compensen la información que podrían aportarnos.

La incumbencia del gobierno de los Estados posee una ventaja importantísima, que por sí sola ilumina satisfactoriamente el problema: me refiero a la administración ordinaria de la justicia criminal y civil. Ésta es, entre todas, la fuente más poderosa y más universal de sumisión y obediencia, y la que más se capta a éstas. En su calidad de guardián visible e inmediato de la propiedad y la vida, que pone continuamente de manifiesto a los ojos del público sus beneficios y sus terrores y regula todos los cuidados personales y familiares que afectan más de cerca a la sensibilidad individual, es esta circunstancia la que contribuye más que cualquiera otra a imprimir en el ánimo del pueblo afecto, estimación y respeto hacia el gobierno. Este gran aglutinante de la sociedad, que se difundirá casi exclusivamente por los canales de los diversos gobiernos, les aseguraría un imperio tan completo sobre sus respectivos ciudadanos, independientemente de todas las causas de influencia restantes, que los convertiría continuamente en un serio contrapeso del poder de la Unión y con frecuencia en peligrosos rivales de éste.

Por otra parte, como la actuación del gobierno nacional no estaría sometida a la observación directa de la masa de ciudadanos, los beneficios surgidos de ella serían percibidos y apreciados principalmente por los hombres reflexivos. Y como se relaciona con intereses de un carácter más general, serán menos susceptibles de afectar los sentimientos del pueblo, y, en proporción, menos a propósito para inspirar el sentimiento habitual del deber, así como de fuertes motivos de apego.

Este razonamiento ha tenido ejemplos abundantes en la experiencia de todas las constituciones federales que nos son conocidas, y de cuantas otras han guardado la menor analogía con aquéllas.

Aunque los antiguos sistemas feudales no eran confederaciones propiamente dichas, participaban de la naturaleza de esta clase de asociaciones. Había una cabeza común, caudillo o soberano, cuya autoridad se extendía a todo el país, y cierto número de vasallos subordinados o feudatarios, a los que se asignaban grandes porciones de tierra, y grandes séquitos de vasallos inferiores que dependían de ellos, que ocupaban y cultivaban esas tierras a base de lealtad y obediencia a las personas que se las cedían. Cada vasallo principal era una especie de rey dentro de sus

dominios paniculares. Como consecuencia de esta situación, era continua la oposición a la autoridad del soberano y frecuentes las guerras entre los grandes barones o principales feudatarios. El poder de que disponía el jefe de la nación era demasiado débil para proteger al pueblo contra las opresiones de sus señores inmediatos. Los historiadores califican categóricamente a este período en las vicisitudes de Europa como la época de *la anarquía feudal*.

Cuando el soberano buenamente era hombre de carácter enérgico, belicoso y de grandes capacidades, adquiría un grado de poder y de influencia personal que suplía durante cieno tiempo la falta de una autoridad mejor ordenada. Pero por lo común, el poder de los barones superaba al del príncipe; y en muchos casos desconocían su autoridad por completo, convirtiendo a los grandes feudos en principados o Estados independientes. En aquellos casos en que el monarca triunfaba al fin sobre sus vasallos, debía su éxito más que nada a la tiranía que los últimos ejercían sobre sus subordinados. Los barones o nobles, por igual enemigos del soberano y opresores del pueblo, eran temidos y detestados por ambos, hasta que el mutuo interés y el mutuo peligro dio por resultado una unión que resultó fatal para el poder de la aristocracia. Si los nobles hubieran conservado la devoción y la fidelidad de sus dependientes y partidarios mediante una conducta clemente y justiciera, las pugnas entre el príncipe y ellos habrían acabado para siempre en su favor y en la limitación o destrucción del poder real.

Este aserto no se funda sólo en especulaciones o conjeturas. Entre otros ejemplos que pueden citarse de su exactitud, el de Escocia es convincente. El espíritu de clan introducido desde los primeros tiempos en ese reino, que unía a los nobles y sus subordinados con lazos equivalentes a los del parentesco, hizo de la aristocracia un continuo y ventajoso rival del poder monárquico, hasta que la incorporación a Inglaterra rindió su fiera e indomable rebeldía, sujetándola a las normas de convivencia civil del sistema más racional y enérgico, establecido con antelación en el segundo reino.

Los distintos gobiernos de una confederación pueden compararse sin inexactitud con las baronías feudales; con esta ventaja en su favor, que por

las razones ya expuestas contarán generalmente con la confianza y la buena voluntad del pueblo, y que con tan importante apoyo les será posible oponerse con eficacia a todos los intentos de usurpación por parte del gobierno nacional. Habrá que felicitarse si además no logran paralizar su autoridad necesaria y legítima. Los puntos de contacto están en la rivalidad por el poder que se encuentra en ambos casos, y en la concentración de grandes porciones de la fuerza de la comunidad en manos de determinados depositarios, en un caso a disposición de individuos particulares y en el otro de corporaciones políticas.

Una concisa revisión de los sucesos ocurridos en los gobiernos confederados esclarecerá más a fondo esta importante doctrina, por descuidar la cual han surgido principalmente nuestras equivocaciones políticas y se ha desviado nuestra emulación por un mal camino. Esta revisión constituirá el tema de algunos de los artículos siguientes.

PUBLIO

(Es a Alexander Hamilton a quien se le otorga la autoría de este escrito)

NÚMERO 18

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Entre las confederaciones de la antigüedad, la más considerable fue la de las Repúblicas griegas, asociadas bajo el consejo anfictiónico. Según los mejores relatos que nos han llegado acerca de esta celebrada institución, mostró una analogía muy instructiva con la actual Confederación de los Estados americanos.

Los miembros conservaban su carácter de Estados independientes y soberanos y tenían igualdad de votos en el consejo federal. Este consejo tenía autoridad general para proponer y decidir cuanto juzgase necesario al bienestar común de Grecia; para declarar y hacer la guerra; para resolver en última instancia todas las controversias entre los miembros; para multar a la parte agresora; para emplear la fuerza entera de la confederación contra los desobedientes, y para admitir nuevos miembros. Los anfictiones eran los custodios de la religión y de las inmensas riquezas pertenecientes al templo de Delfos, donde tenían el derecho de juzgar sobre las controversias entre los habitantes de la ciudad y los que acudían a consultar el oráculo. Para asegurar mejor la eficacia del poder federal, se juraban mutuamente defender y proteger las ciudades unidas, castigar a los violadores de este juramento y tomar venganza sobre los sacrílegos que despojaran el templo.

En teoría y sobre el papel, este aparato de poderes parece ampliamente suficiente para cumplir todos los fines generales. En varios puntos de importancia exceden a los poderes enumerados en los *Artículos de Confederación*. Los anfictiones tenían en sus manos la superstición de la

época, uno de los instrumentos más eficaces en aquel entonces para la conservación del poder; tenían autoridad expresa para utilizar la coacción en contra de las ciudades rebeldes, y estaban obligados por juramento a ejercerla en las ocasiones en que fuera necesaria.

Sin embargo, la práctica fue muy diferente de la teoría. Las facultades, como las del actual Congreso, se ejercitaban por diputados a los que en su totalidad nombraban las ciudades en su calidad política; dichas facultades se ejercían sobre las ciudades con el mismo carácter. De ahí la debilidad, los desórdenes y, finalmente, la destrucción de la confederación. En vez de infundir respeto a los miembros más poderosos y de tenerlos subordinados, esos miembros tiranizaron sucesivamente a todos los demás. Atenas, según nos enseña Demóstenes, fue árbitro de Grecia durante setenta y tres años. Los lacedemonios la gobernaron después por espacio de veintinueve; y en el período que siguió a la batalla de Leuctra, les llegó a los tebanos su turno en la dominación.

Según Plutarco, ocurría con excesiva frecuencia que los diputados de las ciudades más fuertes atemorizaban y corrompían a los de las más débiles; así como que las resoluciones se inclinaran a favor del partido más poderoso.

Inclusive en el fragor de las peligrosas guerras defensivas con Persia y Macedonia, los miembros nunca actuaban de acuerdo y siempre los había que en número mayor o menor eran víctimas del engaño o asalariados del enemigo común. Los intervalos de las guerras extranjeras estuvieron ocupados por vicisitudes domésticas, convulsiones y matanzas.

Ya concluida la guerra con Jerjes, parece ser que los lacedemonios exigieron que cierto número de ciudades fueran expulsadas de la confederación debido al papel desleal que desempeñaron durante ella. Los atenienses, convencidos de que con esa medida los lacedemonios perderían menos partidarios que ellos y se convertirían en amos de las deliberaciones públicas, se opusieron tenazmente al proyecto y lo derrotaron. Este trozo de historia demuestra a la vez la ineficacia de la unión, la ambición y los recelos de sus miembros más poderosos, y la situación de dependencia y de envilecimiento del resto. Los miembros menores, aunque con derecho, según la teoría del sistema, a moverse con el mismo orgullo y majestad que

los demás en derredor del centro común, de hecho se habían convertido en satélites de los orbes de primera magnitud.

Dice el abate Milot que si los griegos hubiesen sido tan sabios como valientes, la experiencia les habría enseñado la necesidad de una unión más estrecha y que se habrían valido de la paz que sucedió al triunfo sobre las armas persas para establecer esa reforma. En vez de seguir esta política tan natural, Atenas y Esparta, envanecidas por sus victorias y la gloria adquirida, se convirtieron en rivales primero y enemigas después, haciéndose una a otra mucho más daño que el inferido por Jerjes. Sus mutuas envidias, temores, odios y ofensas dieron fin en la célebre guerra del Peloponeso, la cual terminó a su vez con la ruina y la esclavitud de los atenienses que la iniciaron.

Como un gobierno débil, cuando no está en guerra, se halla perpetuamente agitado por disensiones internas, éstas no dejan nunca de atraerle nuevas calamidades de fuera. Habiendo arado los focenses una tierra sagrada que pertenecía al templo de Apolo, el consejo anfictiónico decidió, de acuerdo con la superstición de los tiempos, imponer una multa a los sacrílegos delincuentes. Los focenses, instigados por Atenas y Esparta, no quisieron cumplir el castigo. Los tebanos, juntos con otras ciudades, tomaron sobre sí apoyar la autoridad de los anfictiones y vengar al ofendido dios. Como estos últimos constituían el bando más débil, pidieron auxilio a Filipo de Macedonia, que había alentado en secreto la contienda. Filipo aprovechó gustoso la oportunidad de poner en práctica los designios que abrigaba hacía tiempo contra las libertades de Grecia. Con sus intrigas y sobornos conquistó a los líderes populares de varias ciudades; gracias a su influencia y a sus votos consiguió la admisión en el consejo anfictiónico; y por sus armas y sus artes se adueñó, finalmente, de la confederación.

Éstas fueron las consecuencias del erróneo principio en que aquella interesante organización estuvo fundada. Según afirma un sesudo observador del destino griego, si ese país se hubiera unido en una confederación más estricta y persistido en la unión, nunca sufriera el yugo de Macedonia, y quizás hubiese servido de barrera contra los vastos planes de Roma.

La liga aquea, según se nombraba, era otra sociedad de Repúblicas griegas, que nos proporciona valiosas enseñanzas.

Su unión era mucho más completa y su organización más sabia que en el ejemplo anterior. Resaltará, por tanto, que si no pudo escapar a una catástrofe análoga, bajo ningún concepto la merecía en el mismo grado.

Las ciudades que integraban esta liga conservaban su jurisdicción municipal, nombraban a sus funcionarios y gozaban de una perfecta igualdad. El senado al que acudían sus representantes, tenía el derecho exclusivo de la paz y la guerra; el de mandar y recibir embajadores; celebrar alianzas y tratados; nombrar un supremo magistrado o pretor, como se llamaba, que mandaba el ejército y, con el consejo y consentimiento de diez senadores, no sólo administraba el gobierno en el receso del senado, sino que tenía una participación importante en sus deliberaciones cuando aquél estaba reunido. Conforme a la primitiva Constitución, había dos pretores que colaboraban en la administración; pero en la práctica se prefirió uno solo.

Todas las ciudades tenían idénticas leyes y costumbres, los mismos pesos y medidas y la misma moneda. Pero no se sabe hasta qué punto era esto resultado de la autoridad del consejo federal. Sólo se nos dice que las ciudades se veían obligadas en cierto modo a aceptar las mismas leyes y costumbres. Cuando Lacedemonia fue introducida en la liga por Filopémenes, este suceso fue seguido de la abolición de las instituciones y leyes de Licurgo y la adopción de las que regían a los aqueos. La Confederación Anfictiónica, de la que había formado parte, la dejó en el pleno ejercicio de su gobierno y su legislación. Esta circunstancia demuestra por sí sola una diferencia sustancial en la índole de ambos sistemas.

Es una lástima que queden tan incompletas noticias de aquel curioso edificio político. Si pudiera conocerse su estructura interior y su funcionamiento ordenado, es probable que arrojara más luz sobre la ciencia del gobierno federal, que cualquiera de los experimentos similares que nos son conocidos.

Hay un hecho importante atestiguado por todos los historiadores que se han ocupado de los asuntos aqueos. Y éste es que, lo mismo después de la

renovación de la liga por Arato que antes de su disolución por las malas artes macedónicas, el gobierno se administraba allí con infinitamente más moderación y justicia, y que había menos violencia y sedición por parte del pueblo, que en cualquiera de las ciudades que ejercían solas todas las prerrogativas de la soberanía. El abate Mably, en sus observaciones sobre Grecia, dice que el gobierno popular, tan turbulento en cualquiera otra parte, no causó desórdenes entre los miembros de la República aquea, porque estaba moderado allí por la autoridad general y las leyes de la confederación.

Pero no debemos precipitamos y llegar a la conclusión de que las facciones no agitaban en cierto grado a las diversas ciudades; no todo era sumisión y armonía en el sistema general. Esto queda suficientemente probado por las vicisitudes y la suerte de la República.

Mientras duró la Confederación Anfictiónica, la de los aqueos, que comprendía únicamente las ciudades menos importantes, no hizo gran papel en la escena griega. Cuando la primera cayó víctima de Macedonia, la segunda fue salvada por la política de Filipo y Alejandro. Pero bajo los sucesores de estos príncipes prevaleció distinto sistema, y los artificios de la división fueron puestos en práctica entre los aqueos. Se desvió cada ciudad hacia un interés distinto y la unión fue disuelta. Algunas de las ciudades cayeron bajo la tiranía de guarniciones macedonias; otras bajo la de usurpadores surgidos de sus propias confusiones. La vergüenza y la opresión despertaron antes de mucho su amor a la libertad. Algunas ciudades se unieron y su ejemplo fue seguido por otras, a medida que encontraban ocasiones para librarse de sus tiranos. La liga abarcó pronto casi todo el Peloponeso. Macedonia la vio prosperar, pero sus discusiones internas le impidieron evitarlo. El entusiasmo cundió en toda Grecia y parecía dispuesta a unirse en una sola confederación, cuando Esparta y Atenas, envidiosas de la naciente gloria aquea, hirieron de muerte la empresa. El miedo al poder macedonio indujo a la liga a buscar la alianza de los reyes de Siria y Egipto que, como sucesores de Alejandro, eran rivales del rey de Macedonia. Esta política fue anulada por Cleomenes, rey de Esparta, impulsado por su ambición a atacar sin motivo a sus vecinos los aqueos, y que, como enemigo de Macedonia, tenía suficiente influencia

sobre los príncipes sirios y egipcios para conseguir la ruptura de sus compromisos con la liga. Los aqueos se vieron entonces reducidos al dilema de someterse a Cleomenes o de pedir auxilio a Macedonia, su opresor anterior, y adoptaron esta última solución. Las luchas civiles de los griegos proporcionaron con frecuencia a ese poderoso vecino la agradable oportunidad de entrometerse en sus asuntos. Un ejército macedonio hizo su pronta aparición. Cleomenes fue vencido, y los aqueos no tardaron en aprender, como a menudo sucede, que un aliado fuerte y victorioso no es sino un amo con otro nombre. A fuerza de rebajarse ante él, sólo consiguieron que les tolerara la observancia de sus leyes. Filipo, que ocupaba ya el trono de Macedonia, no tardó en provocar con sus tiranías nuevas Uniones entre los griegos. Los aqueos, a pesar de sentirse debilitados por las disensiones internas y por la rebelión de Mesenia, uno de sus miembros, se unieron con los etolios y los atenienses, y alzaron la bandera de la oposición. Encontrándose, aun con este apoyo, inferiores todavía a su empeño, acudieron una vez más al peligroso expediente de dar entrada a la ayuda de armas extranjeras. Los romanos, a quienes llamaron, aceptaron ávidamente la invitación. Filipo fue vencido y Macedonia subyugada. Una nueva crisis sobrevino a la liga. Las disensiones estallaron entre sus miembros, alentados por los romanos, que utilizaron a Calícrates y otros líderes populares como instrumentos mercenarios para embaucar a sus compatriotas. Con el fin de sembrar con mayor eficacia la discordia y el desorden, los romanos, ante el asombro de los que confiaban en su sinceridad, habían proclamado ya la libertad universal[22] en toda Grecia. Con la misma dañada intención, alejaron a los miembros de la liga, haciendo valer ante su orgullo la violación que significaba contra su soberanía. Gracias a estas mañas, la unión, última esperanza de Grecia y de la antigua libertad, fue destrozada; y se introdujeron tal ineptitud y tal confusión que las armas de Roma completaron sin gran trabajo la ruina iniciada por sus intrigas. Los aqueos fueron aniquilados y Acaya cargada de las cadenas bajo las que todavía gime.

He creído que no era superfluo trazar esquemáticamente este importante episodio histórico; no sólo porque nos ofrece más de una lección, sino también porque completa el bosquejo de la Constitución aquea y

ejemplifica enérgicamente la tendencia de los organismos federales a producir la anarquía entre sus miembros, más que la tiranía en la jefatura.

PUBLIO

(La autoría de este escrito se otorga a Alexander Hamilton y a James Madison)

NÚMERO 19

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Los ejemplos de las confederaciones antiguas, citados en mi último artículo, no han agotado la fuente de las enseñanzas de la experiencia sobre este tema. Existen instituciones en la actualidad, fundadas en un principio análogo, que merecen especial atención. La primera que se presenta ante nosotros es *la organización germánica*.

En los primeros años de la Cristiandad, Alemania estaba ocupada por siete naciones distintas, que carecían de jefe común. Una de éstas, los francos, tras de conquistar las Galias, establecieron allí el reino que ha tomado su nombre. En el siglo IX, Carlomagno, su belicoso monarca, condujo sus armas victoriosas en todas direcciones; y Alemania vino a ser una parte de sus vastos dominios. Al tiempo de la desmembración que ocurrió bajo sus hijos, esa parte quedó constituida en un imperio separado e independiente. Carlomagno y sus descendientes inmediatos poseyeron en realidad, así como en dignidad e insignias, el poder imperial, pero los principales vasallos, cuyos feudos se habían hecho hereditarios y que integraban las dietas nacionales no abolidas por Carlomagno, se independizaron poco a poco hasta alcanzar la autonomía y la autoridad suprema. El poder imperial no fue suficiente para reprimir a tan pujantes vasallos, ni para conservar la unidad y la tranquilidad del imperio. Entre los distintos príncipes y Estados estallaron las más encarnizadas guerras civiles con su séquito de toda especie. La autoridad del emperador, impotente para mantener el orden público, disminuyó gradualmente hasta casi extinguirse

durante la anarquía que perturbó el largo intervalo entre la muerte del último emperador de la dinastía de Suabia y la ascensión al poder del primer emperador de la Casa de Austria. En el siglo XI los emperadores gozaban de plenitud de soberanía; en el siglo xv tenían poco más que los símbolos y el aparato del poder.

De este sistema feudal, que ya presenta muchos de los puntos esenciales de una confederación, procede e sistema federal en que está organizado el imperio germánico. Sus poderes residen en una *dieta* que representa a los miembros integrantes de la confederación; en el emperador, que es el magistrado ejecutivo, y que puede vetar los decretos de la *dieta*, y en la cámara imperial y el consejo áulico, que son dos tribunales judiciales que poseen la jurisdicción suprema en las controversias que conciernen al imperio o que se suscitan entre sus miembros.

La *dieta* posee la facultad general de legislar para el imperio; de hacer la guerra y la paz; de entrar en alianzas; de fijar los contingentes de tropa y dinero; construir fortalezas; reglamentar la acuñación de moneda; admitir nuevos miembros, e imponer a los rebeldes la expulsión del imperio, con la cual quien la sufre queda privado de sus derechos soberanos y pierde sus propiedades. Los miembros de la confederación tienen expresamente prohibido entrar en pactos perjudiciales al imperio; imponer peajes o derechos sobre su mutuo intercambio, sin el permiso del emperador y de la *dieta*; alterar el valor de la moneda; incurrir recíprocamente en actos violentos e ilegales, y ayudar u ocultar a quienes conturben la paz pública. La expulsión se decreta contra quien infrinja cualquiera de estas restricciones. Los miembros de la *dieta,* como tales, deben ser juzgados en todos los casos por ésta y el emperador, y en su calidad de personas privadas por el consejo áulico y la cámara imperial.

El emperador goza de numerosas prerrogativas. Las más importantes son: el derecho exclusivo de presentar iniciativas a la *dieta*; de vetar sus resoluciones; de nombrar embajadores; de conferir títulos y dignidades; llenar los electorados vacantes; fundar universidades; conceder privilegios que no sean perjudiciales para los Estados del imperio; percibir y dar aplicación a las rentas públicas, y, en general, cuidar de la seguridad común. En ciertos casos, los electores actúan como su consejo. En tanto que el

emperador no posee ningún territorio dentro del imperio, ni recibe suma alguna para sus gastos. Pero su renta y sus dominios particulares, hacen de él uno de los príncipes más poderosos de Europa.

Ante semejante desfile de poderes constitucionales depositados en los representantes y el jefe de la confederación, era naturalmente de suponerse que constituiría una excepción a la índole general de sistemas semejantes. Nada más lejos de la realidad. El principio fundamental en que descansa, de que el imperio es una comunidad de soberanos, que la *dieta* es una representación de soberanos, y que las leyes se dictan para entidades soberanas, hace del imperio un cuerpo enervado, incapaz de gobernar a sus miembros, inseguro frente a los peligros del exterior y agitado en su interior por una continua fermentación.

La historia de Alemania es una historia de guerras entre el emperador y los príncipes y Estados; de luchas de los príncipes y los Estados entre sí; de libertinaje de los fuertes y la opresión de los débiles; de intrusiones e intrigas extranjeras; de incumplimiento total o parcial de las requisiciones de hombres y dinero; de intentos para hacerlas efectivas, que abortaban por completo o tenían como consecuencia matanzas y devastaciones, en las que se confundía al inocente y al culpable; una historia, en fin, de ineptitud general, confusión y sufrimiento.

En el siglo XVI, el emperador, sostenido por una parte del imperio, declaró la guerra a los demás príncipes y Estados. En uno de los combates, el emperador mismo tuvo que huir y estuvo a punto de caer prisionero del elector de Sajonia. El finado rey de Prusia se alzó más de una vez contra su soberano, y como regla general siempre lo superó en poderío. Las controversias y las guerras de los miembros entre sí se hicieron tan frecuentes, que los anales germanos están llenos de las sangrientas páginas en que las describen. Antes de la paz de Westfalia, Alemania fue asolada por una guerra de treinta años, en la cual el emperador y medio imperio luchaban de un lado, y Suecia, con el otro medio, del otro. La paz fue por fin negociada e impuesta por las potencias extranjeras, y sus estipulaciones, en las que participan las potencias extranjeras, incorporadas como elemento fundamental a la constitución germánica.

Si, en caso de apuro y por necesidades de la propia defensa, la nación se muestra más unida, su situación no es por esto menos deplorable. Los preparativos militares deben ir precedidos de tantas ociosas discusiones, engendradas por las envidias, la soberbia, los distintos pareceres y las pretensiones en conflicto de los cuerpos soberanos, que el enemigo se encuentra en campaña mucho antes de que la *dieta* pueda acordar las medidas necesarias; y se retira a sus cuarteles de invierno antes de que las tropas federales estén listas para salir a batirlo.

El pequeño cuerpo de tropas nacionales que se ha considerado necesario en tiempos de paz, está deficientemente organizado, mal pagado, imbuido de prejuicios locales y sostenido por contribuciones irregulares y desproporcionadas.

La imposibilidad de mantener el orden y administrar justicia entre estos sujetos soberanos, tuvo como resultado el experimento de dividir el imperio en nueve o diez círculos o distritos, dándoles una organización interna y encargándoles la ejecución militar de las leyes contra los miembros incumplidores y contumaces. Este experimento ha servido para demostrar más completamente el vicio radical de la constitución. Cada círculo ofrece la reproducción en miniatura de las deformidades de este monstruo político. O bien omiten cumplir con sus misiones, o las ejecutan con toda la devastación y la matanza propias de la guerra civil. A veces circunscripciones enteras resultan rebeldes, agravando así el mal que estaban llamadas a remediar.

Podemos formarnos una idea de este plan de coacción militar gracias a un ejemplo dado por Thuanus. En Donauwoerth, ciudad libre e imperial del distrito de Suabia, el abate de St. Croix gozaba de ciertas inmunidades que le estaban reservadas. Al ejercer éstas en público, fue víctima de atentados por parte del pueblo de aquella ciudad. Como consecuencia, ésta sufrió la expulsión del imperio, y el duque de Baviera, aunque era director de otro distrito, fue designado para hacerla efectiva. Pronto apareció a las puertas de la ciudad con un cuerpo de diez mil hombres, y encontrando propicia la ocasión, como lo había proyectado secretamente desde un principio, para resucitar una vieja reclamación, tomó posesión de aquélla en su propio nombre con el pretexto de que sus antecesores habían consentido que la

plaza se separara del territorio[23] que les pertenecía, desarmó y castigó a sus habitantes, y anexó la ciudad a sus dominios.

Quizás se nos pregunte qué es lo que ha sostenido esta máquina desvencijada, impidiendo que se hiciese pedazos. La respuesta es bien clara: la debilidad de casi todos sus miembros, que temen ponerse a merced de las potencias extranjeras; la debilidad de la mayoría de los miembros más fuertes, comparados con los formidables poderes que los rodean; el peso y la influencia tan grandes que le prestan al emperador sus dominios hereditarios independientes, y el interés que tiene en conservar un sistema tan vinculado a su orgullo familiar y que hace de él el primer príncipe de Europa -todas estas causas sostienen una débil y precaria Unión-; mientras que esa impermeabilidad inherente a la naturaleza de los soberanos, y que el tiempo no hace más que fortalecer, impide toda reforma que se base en una consolidación adecuada. Tampoco es de suponer, si ese obstáculo pudiera superarse, que las potencias vecinas consentirían que se realizara una revolución que daría al imperio la fuerza y la preeminencia que le corresponden. Hace mucho que las naciones extranjeras se han considerado como interesadas en los cambios efectuados por los acontecimientos en esta constitución; y han revelado en varias ocasiones el propósito de perpetuar la debilidad y la anarquía que la caracterizan.

Si fueren necesarios ejemplos más directos, Polonia puede merecer nuestra atención en su carácter de gobierno que rige a otros soberanos locales. Ni sería posible aducir prueba más impresionante de las calamidades que brotan de semejantes instituciones. Igualmente inepta para gobernarse como para defenderse a sí misma, ha estado largo tiempo a merced de sus poderosos vecinos, y éstos le han hecho hace poco el favor de aligerarla de un tercio de sus súbditos y de sus territorios.

Las relaciones entre los cantones suizos apenas constituyen una confederación, aunque a menudo se los cite como ejemplo de la estabilidad de esas instituciones. No tienen erario común; ni tropas comunes aun en tiempo de guerra; ni moneda común; ni judicatura común, ni ningún otro signo común de la soberanía.

Sólo los une su peculiar situación topográfica; su debilidad e insignificancia individuales; el miedo a sus poderosos vecinos, de uno de

los cuales fueron vasallos anteriormente; la escasez de motivos de pugna en un pueblo de costumbres tan sencillas y parecidas; su interés común en las posesiones que de ellos dependen; la mutua ayuda que les es indispensable para reprimir insurrecciones y rebeliones, ayuda expresamente estipulada, y requerida y otorgada con cierta frecuencia; y, por último, la necesidad de algún acuerdo permanente y establecido para resolver las disputas entre los cantones. Este acuerdo consiste en que las partes en litigio elegirán cada una cuatro jueces en los cantones neutrales, y éstos, en caso de desavenencia, designarán a un árbitro. Este tribunal, previo juramento de imparcialidad, dicta una sentencia definitiva que todos los cantones están obligados a hacer cumplir. La eficacia de este método puede ser apreciada por una cláusula contenida en el tratado que celebraron en 1683 con Víctor Amadeo de Saboya, en que éste se obliga a intervenir como mediador en las disputas entre cantones, y a emplear la fuerza, cuando sea necesaria, contra la parte que no se allane a cumplir.

Hasta donde la índole peculiar de este caso permite la comparación con el de los Estados Unidos, sirve para confirmar el principio que se trata de establecer. Sea cual fuere la eficacia de la unión en las circunstancias ordinarias, resulta que falló al surgir una diferencia capaz de poner a prueba su firmeza. Las controversias en materia de religión, que en tres ocasiones han encendido violentas y sanguinarias contiendas, puede decirse que han destrozado de hecho la liga. Desde entonces los cantones protestantes y católicos han tenido distintas *dietas*, donde se resuelven los asuntos de más importancia, y no se deja a la *dieta* general casi otra ocupación que cuidar de los derechos comunes que causa la internación de mercancías.

Esta separación tuvo otra consecuencia que merece citarse. Engendró alianzas antagónicas con poderes extranjeros: la de Berna, cabeza de la asociación protestante, con las Provincias Unidas; y la de Lucerna, a la cabeza de los católicos, con Francia.

PUBLIO

(Alexander Hamilton y James Madison son considerados autores de este escrito)

NÚMERO 20

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La Unión Neerlandesa es una confederación de Repúblicas, o más bien de aristocracias de una contextura sumamente notable que, sin embargo, confirma todas las lecciones aprendidas en las que ya hemos recorrido.

La unión se compone de siete Estados iguales y soberanos, y cada Estado o provincia se compone a su vez de ciudades iguales e independientes. En todos los casos graves se necesita la unanimidad no solamente de las provincias, sino de las ciudades.

La soberanía de la unión está representada por los *Estados Generales*, formados habitualmente de unos cincuenta diputados nombrados por las provincias. Unos conservan sus puestos toda la vida, otros seis, tres y un años; los de dos provincias continúan en esos cargos a voluntad de aquéllas.

Los *Estados Generales* tienen facultades para celebrar tratados y alianzas; para organizar ejércitos y equipar flotas; para fijar contingentes y exigir que se contribuya con ellos. Pero en todos estos casos, sin embargo, es indispensable la unanimidad y la aprobación de sus electores. Tienen también autoridad para nombrar y recibir embajadores; para poner en vigor los tratados y alianzas ya firmados; para ordenar la recaudación de derechos sobre importaciones y exportaciones; para regular la acuñación de moneda, respetando los derechos provinciales; para gobernar como soberanos los territorios que dependan de la confederación. A menos de obtener el consentimiento general, las provincias no pueden participar en tratados extranjeros, ni establecer impuestos perjudiciales a las demás, ni cobrar a

sus vecinos derechos más altos que a sus propios súbditos. Un consejo de Estado, una cámara de cuentas y cinco juntas de almirantazgo, auxilian y fortalecen la administración federal.

El magistrado ejecutivo de la unión es el *estatúder*, actualmente un príncipe hereditario. Su principal peso e influencia sobre la República proceden de la independencia de este título; de sus grandes Estados patrimoniales; de sus relaciones familiares con algunos de los primeros potentados europeos; y, sobre todo, del hecho de ser *estatúder* de las provincias al mismo tiempo que de la unión; ya que por este carácter local le corresponde el nombramiento de los magistrados municipales con sujeción a ciertas reglas, la ejecución de los decretos provinciales, la presidencia de los tribunales cuando lo juzgue conveniente, y la facultad de indultar de toda clase de delitos.

Pero como *estatúder* de la unión goza también de considerables prerrogativas.

En el aspecto político está facultado para resolver las controversias entre las provincias, cuando fallan otros métodos; para asistir a las deliberaciones de los Estados Generales y a sus conferencias privadas; para conceder audiencias a los embajadores extranjeros, y para enviar agentes que se ocupen de sus asuntos particulares en las cortes extranjeras.

En el aspecto militar, manda a las tropas federales, establece guarniciones y, en general, dirige los asuntos militares; despacha todos los nombramientos, desde el de coronel hasta el de subteniente, así como los gobiernos y cargos en las ciudades fortificadas.

En el aspecto naval, es almirante en jefe, e inspecciona y dirige todo lo relativo a las fuerzas navales y demás asuntos de este sector; preside en los almirantazgos, personalmente o por delegación; nombra a los vicealmirantes y otros oficiales; e instituye consejos de guerra cuyas sentencias no se cumplen sin que las apruebe.

Sus rentas, sin tomar en cuenta sus ingresos privados, ascienden a unos trescientos mil florines. El ejército permanente que manda se compone de cerca de cuarenta mil hombres aproximadamente.

Ésta es la esencia de la famosa confederación belga, tal como aparece sobre el papel. ¿Qué características le ha impuesto la práctica? La estupidez

en el gobierno; la discordia entre las provincias; la influencia extranjera y toda clase de indignidades; una existencia precaria en tiempo de paz y extraordinarias calamidades durante las guerras.

Grocio observó hace tiempo que sólo el odio de sus compatriotas hacia la Casa de Austria les impedía ser destruidos por los vicios de su constitución.

Otro respetable escritor dice que la *unión de Utrecht*, ha conferido a los *Estados Generales* el poder aparentemente suficiente para obtener la armonía, pero que la desconfianza de cada provincia aleja mucho la práctica de la teoría.

Según otro, el mismo instrumento obliga a cada provincia a allegar ciertas contribuciones; pero esta disposición nunca pudo y probablemente nunca podrá cumplirse, porque las provincias interiores, que tienen poco comercio, no pueden cubrir una cuota igual a las otras.

En cuanto se refiere a las contribuciones, es ya costumbre hacer caso omiso de los artículos de la Constitución. El peligro de un retraso obliga a las provincias que consienten en entregarlas, a completar su cuota sin esperar a las demás; y luego a conseguir el reembolso por parte de éstas, por medio de delegaciones, las que son frecuentes, o en cualquier otra forma que les es posible. La gran riqueza e influencia de la provincia de Holanda le permite lograr ambas cosas.

Ha sido necesario más de una vez recaudar a punta de bayoneta las aportaciones faltantes; cosa factible pero atroz en una confederación en que la fuerza de un miembro supera a la de todos los demás y donde varios son demasiado pequeños para pensar en resistir; y completamente irrealizable, en cambio, en una compuesta de miembros, muchos de ellos con igual fuerza e idénticos recursos que los otros, y capaces por sí solos de una defensa vigorosa y persistente.

Los ministros extranjeros, según dice Sir William Temple, que desempeñó ese cargo, eluden los asuntos que se adoptan *ad referendum*, mediante gestiones indebidas con las ciudades y las provincias. En 1726 el tratado de Hannover fue demorado por esos medios todo un año. Los casos análogos son frecuentes y conocidos.

En momentos críticos los *Estados Generales* se ven a menudo obligados a pasar por encima de sus límites constitucionales. En 1688 formaron un tratado por sí solos, arriesgando sus propias cabezas. El tratado de Westfalia de 1648, que reconocía formal y definitivamente su independencia, se concluyó sin el consentimiento de Zelandia. Aun en caso tan reciente como el del último tratado de paz con la Gran Bretaña, se desconoció el principio constitucional referente a la unanimidad. Una Constitución débil tiene por fuerza que acabar disolviéndose por falta de los poderes necesarios, o por la usurpación de los poderes indispensables a la seguridad pública. El que la usurpación, una vez iniciada, se detenga en el punto saludable, o bien llegue a extremos peligrosos, depende de las circunstancias del momento. La tiranía probablemente ha surgido al asumirse poderes requeridos por exigencias imperiosas por culpa de una Constitución defectuosa, más frecuentemente que como consecuencia del pleno ejercicio de las más amplias facultades constitucionales.

A pesar de las calamidades producidas por el gobierno del *estatúder*, se ha pensado que sin su influencia en las diversas provincias, el fermento anárquico latente en la confederación, habría disuelto a ésta desde hace tiempo. *Con semejante gobierno* -dice el abate Mably- *la unión no podría haber subsistido jamás, si las provincias no tuvieran en sí un resorte capaz de activar su morosidad, obligándolas a unificar su pensamiento. Este resorte es el estatúder*. Sir William Temple observa *que en los intervalos del estatuderato, Holanda, gracias a sus riquezas y a su autoridad, que colocaron a las otras en una especie de dependencia, hizo las veces de aquél*.

No son las anteriores las únicas circunstancias que han dominado la tendencia a la anarquía y a la disolución. Las potencias circunvecinas imponen la necesidad absoluta de determinado grado de unión, al mismo tiempo que alimentan con sus intrigas los vicios constitucionales que mantienen a la República hasta cierto punto a merced de ellas.

Los verdaderos patriotas han deplorado hace tiempo la fatal tendencia de estos vicios, y han hecho nada menos que cuatro ensayos formales para aplicar un remedio, mediante asambleas extraordinarias convocadas especialmente con ese objeto. Pero su laudable celo ha tropezado otras

tantas veces con la imposibilidad de poner de acuerdo a los consejos públicos para reformar los conocidos, confesados y fatales vicios de la Constitución vigente. Detengámonos un instante, compañeros ciudadanos, en esta melancólica e instructiva lección que nos ofrece la historia; y junto con las lágrimas que suscitan las calamidades que se atrae a sí mismo el género humano con sus egoístas pasiones y sus opuestos pareceres, demos gracias al cielo, en una plegaria, por la feliz concordia que ha presidido las consultas encaminadas a conseguir nuestra ventura política.

También existía el proyecto de establecer un impuesto general que habrían de administrar las autoridades federales. Pero también tuvo adversarios y fracasó.

Parece que este desgraciado pueblo pasa ahora por la crisis de su destino, como consecuencia de las convulsiones políticas, de las disensiones entre los Estados y de la actual invasión por ejércitos extranjeros. Todas las naciones tienen sus ojos fijos en ese horrible espectáculo, y el primer deseo a que nos impulsa la humanidad es que esta dura prueba acabe en una revolución de su forma de gobierno, que establezca su unión y haga de ella el origen de la tranquilidad, la libertad y la dicha; y después, que el asilo, que confiamos que pronto asegure el goce de esas bendiciones en este país, los acoja y consuele de la catástrofe ocurrida en el suyo.

No me excuso por haberme detenido tanto en la contemplación de estos ejemplos federales. La experiencia es el oráculo de la verdad; y cuando sus respuestas son inequívocas, deberían ser concluyentes y sagradas. La importante verdad que pronuncia inequívocamente en este caso es que una soberanía colocada sobre otros soberanos, un gobierno sobre otros gobiernos, una legislación para comunidades -por oposición a los individuos que la componen-, si en teoría resulta incongruente, en la práctica subvierte el orden y los fines de la sociedad civil, sustituyendo la violencia a la ley, o la coacción destructora de la espada a la suave y saludable coerción de la magistratura.

PUBLIO

(Alexander Hamilton y James Madison son considerados los autores de este escrito)

NÚMERO 21

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Como en los tres últimos números he revisado brevemente los principales acontecimientos y circunstancias que pintan el genio y el destino de otros gobiernos confederados, procederé ahora a la enumeración de los más importantes defectos que han frustrado hasta ahora las esperanzas puestas en el sistema establecido entre nosotros. Para formamos un juicio seguro y satisfactorio sobre el remedio adecuado, es absolutamente necesario que conozcamos a fondo el alcance y la gravedad del mal.

El primero y más visible defecto de la Confederación existente es la ausencia total de sanción para sus leyes. Los Estados Unidos, tal como están organizados, no tienen el poder de exigir la obediencia o castigar la desobediencia de sus mandatos, ni por medio de multas, ni de la suspensión o privación de privilegios, ni mediante ningún otro procedimiento constitucional. No hay una delegación expresa de autoridad para emplear la fuerza contra los miembros rebeldes; y para atribuir ese derecho a la cabeza federal, como algo que se desprende de la naturaleza misma del pacto social celebrado por los Estados, hay que apoyarse en una inferencia e interpretación a pesar del párrafo del artículo segundo que previene que:

cada Estado retendrá todos los poderes, jurisdicciones y derechos que no hayan sido delegados expresamente a los Estados Unidos, reunidos en un Congreso.

Es indudable que la creencia de que no existe un derecho de esta índole entraña un despropósito notable, pero nos vemos reducidos al dilema de aceptar esta hipótesis, por muy descabellada que parezca, o de contravenir o explicar en forma de hacerla nugatoria, una cláusula que en estos días ha sido objeto de repetidos elogios por parte de quienes se oponen a la nueva Constitución, y cuya ausencia en ese proyecto ha suscitado severas críticas y una plausible animadversión. Si nos resistimos a menoscabar la fuerza de esa aplaudida disposición, deberemos concluir que los Estados Unidos ofrecen el extraordinario espectáculo de un gobierno desprovisto hasta de la sombra del poder constitucional de obtener por la fuerza la ejecución de sus propias leyes. De los ejemplos que hemos citado se desprende que la Confederación Americana se diferencia en este aspecto de todas las demás instituciones similares y que constituye un fenómeno nuevo y sin ejemplo en el mundo político.

La ausencia de una garantía mutua de los gobiernos de los Estados es otra imperfección capital del plan federal. Nada se dispone sobre el particular en los artículos que lo componen; y el deducir una garantía tácita de las consideraciones de utilidad que podrían hacerse, equivaldría a desviarse de la cláusula antes dicha, aún mas flagrantemente que al atribuir un poder coercitivo tácito sobre la base de consideraciones semejantes. La ausencia de garantía, aunque por sus consecuencias puede poner en peligro a la Unión, no ataca su existencia de modo tan inmediato como la falta de una sanción constitucional para sus leyes.

Sin una garantía, hay que renunciar al auxilio que proporcionaría la Unión para repeler los peligros internos que amenazan a veces la subsistencia de las constituciones de los Estados. La usurpación puede levantar la cabeza en cada Estado, y pisotear las libertades del pueblo, mientras que el gobierno nacional no puede hacer otra cosa legalmente que contemplar estos abusos con pena e indignación. Una facción triunfadora podrá erigir una tiranía sobre las ruinas del orden y el derecho, mientras la Unión se verá imposibilitada de ayudar constitucionalmente a los amigos y sostenedores del gobierno. La tempestuosa situación de la que apenas ha salido Massachusetts, demuestra que esta clase de peligros no son meramente teóricos. ¿Quién puede prever cuáles hubieran sido los

resultados de sus últimas convulsiones, si los descontentos hubieran tenido por cabecilla a un Cromwell o un César? ¿Quién puede, predecir el efecto que el despotismo establecido en Massachusetts ejercería sobre las libertades de Nuevo Hampshire o Rhode Island, de Connecticut o Nueva York?

El aprecio excesivo de la importancia de los Estados Unidos ha sugerido a ciertos espíritus una objeción contra el principio de garantía en el gobierno federal, porque implica una injerencia oficiosa en los asuntos domésticos de los miembros. Un escrúpulo de esta índole nos privaría de una de las principales ventajas que son de esperarse de la unión, y sólo puede proceder de un concepto erróneo sobre la naturaleza misma de la disposición. Ésta no podría impedir que la mayoría del pueblo reformara las constituciones de los Estados en forma legal y pacífica, ya que tal derecho no sufriría merma alguna. La garantía sólo podría actuar contra los cambios que se pretendiera efectuar por medio de la violencia. No se tomarán nunca bastantes precauciones para prevenir esta clase de infortunios. La paz de la sociedad y la estabilidad del gobierno dependen absolutamente de la eficacia de las medidas que se adopten a este respecto. Donde todo el poder del gobierno se halla en manos del pueblo, hay menos pretextos para usar remedios violentos en los disturbios parciales u ocasionales del Estado. El correctivo natural de una mala administración, en una Constitución representativa popular, es el cambio de hombres. Una garantía por parte de la autoridad nacional actuaría tanto contra las usurpaciones de los gobernantes como contra los abusos y alborotos del espíritu de partido y de la sedición en la comunidad.

El principio de regular las contribuciones de los Estados al erario común por medio de cuotas, es otro error básico de la Confederación. Ya se ha señalado que dicho principio se opone a que las exigencias nacionales se satisfagan debidamente, segun se ha evidenciado con claridad como resultado del ensayo que se ha hecho de él. Ahora hablo de este asunto exclusivamente en relación con la igualdad entre los Estados. Los que están acostumbrados a reflexionar sobre las circunstancias que producen y constituyen la riqueza nacional, deben estar convencidos de que no hay un patrón común o barómetro para determinar los grados de ésta. Ni el valor de

las tierras, ni el número de habitantes, que se han propuesto sucesivamente como las bases que deben normar las contribuciones de los Estados, pueden pretender que son la representación exacta de aquella riqueza. Si comparamos la riqueza de los Países Bajos con la de Rusia o Alemania, o inclusive la de Francia, y si al mismo tiempo comparamos el valor total de las tierras y la suma de la población de dicho estrecho distrito con el valor total de las tierras y la suma de la población de las inmensas regiones de cualquiera de los tres últimos países, veremos en seguida que no hay comparación posible entre la proporción de ambos objetos y la de la riqueza relativa de esas naciones. Si efectuáramos idéntico paralelo entre varios de los Estados americanos, la solución sería la misma. Compárese a Virginia con la Carolina del Norte, a Pensilvania con Connecticut o a Maryland con Nueva Jersey, y nos convenceremos de que las posibilidades relativas de esos Estados en lo que respecta a las rentas públicas, guardan poca o ninguna correlación con su extensión territorial o población comparativas. La proposición puede ilustrarse igualmente mediante la aplicación del mismo procedimiento a los diversos condados del mismo Estado. Ningún hombre que conozca el Estado de Nueva York dudará de que la riqueza efectiva del Condado King tiene con la de Montgomery una proporción mucho mayor de lo que parecería si tomáramos como guía el valor total de sus tierras o el número total de sus habitantes.

La riqueza de las naciones se debe a una infinita variedad de causas. La situación, el suelo, el clima, la naturaleza de sus productos, el carácter de su gobierno, las aptitudes de sus naturales, el grado de instrucción que éstos posean, el estado del comercio, de las artes, de la industria, todas esas circunstancias y muchas más, demasiado complejas, nimias o adventicias para que sea posible especificarlas detalladamente, ocasionan diferencias que es difícil imaginar en la riqueza relativa de los distintos países. De ello se deduce claramente que no puede existir una medida común de la riqueza nacional y, por supuesto, ninguna regla general o fija que permita determinar la capacidad tributaria de cada Estado. Consiguientemente, el intento de regular las contribuciones de los miembros de una confederación mediante cualquiera de esas reglas tiene forzosamente que producir una flagrante desigualdad y un extremo gravamen.

Esta desigualdad bastaría por sí sola en América para acarrear la destrucción eventual de la Unión, si pudiera idearse el modo de hacer cumplir las requisiciones de ésta. Los Estados perjudicados no consentirían por mucho tiempo en permanecer asociados sobre la base de un principio que distribuye las cargas públicas con mano tan desigual, y que fue ideado para empobrecer y oprimir a los habitantes de ciertos Estados mientras los de otros apenas se darían cuenta de la pequeñísima proporción del gravamen que les corresponde llevar. Se trata, sin embargo, de un mal inseparable del principio de requisiciones y cuotas.

No hay otro medio de evitar este inconveniente, que el de autorizar al gobierno nacional para recaudar sus rentas propias en la forma especial que le parezca. Los derechos de entrada, los consumos y, en general, todos los derechos sobre artículos de consumo, pueden compararse a un fluido que con el tiempo iguala su nivel al de los medios de cubrir aquéllos. La cantidad con que cada ciudadano contribuirá, dependerá en cierto modo de su voluntad, y puede regularse atendiendo a sus recursos. Los ricos pueden ser extravagantes, los pobres, frugales; y la opresión privada podrá siempre evitarse seleccionando con prudencia los objetos apropiados para esas imposiciones. Si en algunos Estados surgieran desigualdades por impuestos sobre determinados artículos, éstas estarán probablemente compensadas por las desigualdades proporcionales que produzcan en otros Estados los impuestos sobre otros artículos. En el curso del tiempo y de las cosas, se establecerá en todas partes el equilibrio posible en asunto tan complicado. O si las desigualdades siguieran existiendo, no serían tan importantes, ni tan uniformes en su actuación, ni tan odiosas en apariencia, como las que surgirían necesariamente de las cuotas en cualquier escala que pueda idearse.

La ventaja notable de los impuestos sobre los artículos de consumo reside en que contienen en su propia naturaleza un freno contra el exceso. Ellos mismos trazan su límite; el cual no puede rebasarse sin anular el fin propuesto -esto es, el aumento de los ingresos-. Aplicado a este objeto resulta tan exacto como ingenioso el dicho relativo a que *en la aritmética política, dos y dos no siempre suman cuatro*. Si los derechos son demasiado altos, reducen el consumo; se evade el pago; y el tesoro recibe menos

beneficios que cuando se mantienen dentro de adecuados y moderados límites. Esta circunstancia forma una barrera contra la opresión seria de los ciudadanos por medio de esta clase de tributos, y constituye ella misma una restricción natural al poder de imponerlos.

Las imposiciones de este género suelen denominarse impuestos indirectos, y durante un largo período deberán constituir la mayor paree de los ingresos recaudados en este país. Los de índole directa, relacionados principalmente con la tierra y los edificios, pueden admitir la regla del prorrateo. Tanto el valor de la tierra como el número de habitantes pueden servir de norma, pues se ha considerado que el estado de la agricultura y la densidad de la población de una región están íntimamente relacionados entre sí. Y en general, si se busca exactitud y facilidad, el número de los habitantes tiene derecho a la preferencia para este propósito. En todos los países la valoración de la tierra constituye una labor hercúlea; en un país incompletamente colonizado y que mejora progresivamente, las dificultades rayan en lo imposible. El costo de una valoración exacta viene a ser, en todos los casos, un impedimento formidable. En un sector de la tributación en que la naturaleza de las cosas no pone límites a la discreción del gobierno, el establecimiento de una regla fija, que no sea incompatible con la finalidad, es posible que produzca menos inconvenientes que el dejar aquella discreción completamente en libertad.

PUBLIO

(Se otorga la autoría de este escrito a Alexander Hamilton)

NÚMERO 22

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Además de los defectos ya enumerados, hay en el sistema federal vigente otros de no menor importancia, que contribuyen a hacerlo totalmente inadecuado para la administración de los asuntos de la Unión.

La ausencia de un poder regulador del comercio es uno de ellos, según reconocen todos los que se interesan por el asunto. Ya anticipamos algo sobre la utilidad de este poder en la primera división de nuestras investigaciones; y por esta razón, así como por la unanimidad que existe respecto a este tema, es poco lo que nos queda por añadir. Es evidente, hasta para el observador más superficial, que ningún objeto, ni desde el punto de vista de la economía ni de las finanzas, exige tan imperiosamente la intervención federal. La ausencia de ésta ha actuado ya como obstáculo a la conclusión de tratados beneficiosos con las potencias extranjeras, y ha sido la ocasión de disgustos entre los Estados. Ninguna nación que conozca la naturaleza de nuestra asociación política será tan imprudente que concierte convenios con los Estados Unidos, por los que conceda privilegios de importancia, sabiendo que los compromisos adquiridos por la Unión los pueden violar sus miembros en cualquier momento y habiendo, por otra parte, experimentado ya que puede disfrutar de todas las ventajas que desee en nuestros mercados sin concedemos otra compensación que la que su conveniencia momentánea pueda sugerirle. Por tanto, no debe extrañarnos que cuando el señor Jenkinson presentó en la *Cámara de los Comunes* un proyecto de ley destinado a reglamentar el intercambio transitorio entre

ambos países, hiciera un exordio al introducirlo y declarara que las estipulaciones similares que se encontraban en leyes anteriores, habían satisfecho todos los fines comerciales de la Gran Bretaña y que sería prudente persistir en el mismo plan hasta ver si el gobierno americano conseguía o no mayor estabilidad[24].

Varios Estados han intentado, por medio de prohibiciones aisladas, de restricciones y exclusiones, influir en la conducta de ese reino sobre este asunto, pero la falta de unanimidad, surgida de la ausencia de una autoridad general y de las diferentes y contradictorias opiniones de los Estados, ha hecho fracasar hasta ahora todos los intentos de esta índole y seguirá haciéndolo mientras no desaparezcan los obstáculos que se oponen a la uniformidad de providencias.

Las embarazosas e inciviles reglas de algunos Estados, tan contrarias al verdadero espíritu de la Unión, han dado en distintos casos motivos justificados de queja y malestar a los otros, y es de temer que los ejemplos de esta naturaleza, si no los reprime un régimen nacional, se multipliquen y extiendan hasta convertirse en graves fuentes de animosidad y discordia, así como en perjudiciales obstáculos al intercambio entre las distintas partes de la Confederación. *El comercio del imperio germano*[25] *se halla continuamente entorpecido por la multiplicidad de impuestos que los príncipes y los Estados cobran sobre las mercancías que atraviesan sus territorios, consiguiendo que las espléndidas corrientes y los ríos navegables que Alemania tiene la dicha de poseer, resulten casi inútiles*. Aunque es posible que el carácter de nuestros compatriotas no consentirá nunca que esta descripción pueda aplicársenos estrictamente, es razonable esperar, por culpa de los conflictos que surgen poco a poco con motivo de las reglamentaciones de los Estados, que los ciudadanos de cada uno acaben siendo tratados por los otros como extranjeros o extraños.

La facultad de reclutar ejércitos se reduce únicamente, por virtud de la interpretación clara de los *Artículos de Confederación*, al poder de hacer requisiciones en los Estados de determinadas cuotas de hombres. En el transcurso de la última guerra, este modo de proceder opuso obstáculos interminables a un sistema de defensa vigoroso y económico. Hizo surgir una competencia entre los Estados, creando una especie de subasta de

hombres. Para proporcionar los contingentes que se les pedían, pujaron más y más, hasta que las gratificaciones de enganche alcanzaron un importe elevadísimo e imposible de soportar. La esperanza de conseguir un aumento aún mayor, indujo a los que estaban dispuestos a servir, a retrasar su alistamiento y a no engancharse por períodos largos. Los resultados fueron: lentos y escasos reclutamientos de hombres en las horas más críticas de nuestra situación; continuas fluctuaciones de las tropas, fatales para la disciplina y que con frecuencia exponían a la seguridad pública a la peligrosa crisis de un ejército licenciado. De ahí también esos opresivos expedientes practicados en diversas ocasiones para el reclutamiento y que sólo el amor a la libertad pudo inducir al pueblo a soportar.

Este método de allegarse tropas es tan poco amigo de la economía y de la eficiencia como de la distribución equitativa de las cargas. Los Estados próximos al teatro de la guerra, movidos por el deseo de la propia conservación, hicieron el esfuerzo de proporcionar sus contingentes, que hasta superaban a sus posibilidades; mientras que los situados a distancia del peligro, fueron por regla general, tan negligentes como diligentes aquéllos. La opresión inmediata de esta desigualdad no fue aliviada, como en el caso de las contribuciones económicas, por la esperanza de una liquidación final. A los Estados que no pagaban las cantidades de dinero que les correspondían era, por lo menos, factible que se les cargaran en cuenta sus faltantes; pero ninguna contabilidad era posible para las deficiencias en la provisión de hombres. Sin embargo, no vemos grandes motivos para lamentar la ausencia de esta esperanza, si consideramos las escasas probabilidades de que los Estados más culpables puedan alguna vez resarcir sus faltas pecuniarias. El sistema de cuotas y requisiciones, aplicado a los hombres o al dinero, es, bajo todos los puntos de vista, en el seno de la Unión, un sistema imbécil, productor de injusticias y desigualdades entre los miembros.

La igualdad de sufragio entre los Estados constituye otro punto censurable de la Confederación. Toda idea de proporción y toda regla de justa representación se unen para condenar un principio que da a Rhode Island el mismo peso en la balanza del poder que a Massachusetts, o a Connecticut, o a Nueva York; y que concede a Delaware en las

deliberaciones nacionales el mismo voto que a Pensilvania, Virginia o Carolina del Norte. Su actuación contradice la máxima fundamental del gobierno republicano, que requiere que prevalezca el sentir de la mayoría. Los sofistas pueden replicar que los soberanos son iguales y que la mayoría de votos de los Estados será la mayoría de la América confederada. Pero esta clase de prestidigitación lógica no contrarrestará nunca las sencillas indicaciones de la justicia y del sentido común. Puede ocurrir que esta mayoría de los Estados sea una pequeña minoría del pueblo de América[26], y resultaría imposible convencer a dos tercios de este pueblo, en nombre de distingos artificiales y sutilezas silogísticas, de que sometieran sus intereses a la gestión y a lo que dispusiera la voluntad del tercio restante. Los Estados más importantes no tardarían en repudiar la idea de que la ley les fuera impuesta por los más pequeños. Asentir a semejante privación del puesto que les corresponde en la balanza política, supondría no sólo una a insensibilidad a los atractivos del poder, sino también el sacrificio de sus aspiraciones de igualdad. No es razonable esperar lo primero, ni justo exigir lo segundo. Los Estados menores, tomando en cuenta hasta qué punto su bienestar y seguridad dependen de la Unión, deberían renunciar sin dificultad a una pretensión que resultaría fatal para la persistencia de aquélla, en el caso de que no se abandonara.

Puede objetarse a esto que no deben ser siete, sino nueve Estados, o los dos tercios de la totalidad, quienes deben dar su consentimiento para las resoluciones más importantes; y que de ello se desprende que los nueve Estados formarían siempre una mayoría de la Unión. Pero esto no disminuye lo indebido de la igualdad de votos entre Estados absolutamente desiguales por sus dimensiones y por la densidad de su población; ni es exacta la consecuencia en la realidad; pues, podemos enumerar nueve Estados que incluyen menos de la mayoría del pueblo;[27] y, sin embargo, es constitucionalmente posible que esos Estados ganen la votación. Además, hay asuntos de gran importancia que pueden decidirse por una simple mayoría; y otros, respecto a los cuales se tienen duda, que, si se interpretan a favor de la suficiencia de votos de siete Estados, ampliarían su campo de acción a intereses de primera magnitud. Además, debe llamarse la atención sobre la probabilidad de un aumento en el número de los Estados, y sobre el

hecho de que no se provee a un aumento proporcional en el número de votos.

Pero esto no es todo: lo que a primera vista parece el antídoto, es en realidad un veneno. El conceder a la minoría el derecho del veto sobre la mayoría (lo que ocurre siempre cuando se exige más que una mayoría para resolver), equivale, por su tendencia, a sujetar la opinión de los más a la de los menos. El Congreso, debido a la falta de asistencia de unos pocos Estados, se ha visto a menudo en la misma situación que una *dieta* polaca, en que ha sido suficiente un solo voto para paralizar todos sus movimientos. La sesentava parte de la Unión, que es más o menos la proporción representada por Delaware y Rhode Island, ha logrado varias veces oponer un valladar infranqueable a su funcionamiento. Ésta es una de esas sutilezas que en la práctica producen el efecto contrario al que se esperaba por la teoría. El requisito de la unanimidad en las corporaciones públicas o de una mayoría cercana a esa unanimidad, se ha fundado en la suposición de que contribuiría a la seguridad. Pero su efecto verdadero es el de entorpecer la administración, destruir la energía del gobierno y sustituir la fantasía, el capricho o los artificios de un cabildeo pequeño, turbulento o corrompido, a las deliberaciones y decisiones normales de una mayoría respetable. En esas crisis de una nación, en las que la bondad o la maldad, la fuerza o la debilidad de su gobierno son de la mayor trascendencia, la acción es generalmente necesaria. La cosa pública debe seguir adelante, de un modo o de otro. Si una minoría obstinada puede paralizar la opinión de la mayoría respecto al mejor modo de manejar aquélla, la mayoría debe allanarse a los puntos de vista de la minoría, con el objeto de que algo se haga; y así el sentir del menor número predominará sobre el del mayor, y dará el tono a la conducta nacional. De ahí largos retrasos, continuas negociaciones e intrigas, y despreciables transacciones con relación al bien público. Y, sin embargo, en semejante sistema, casi es una suerte cuando pueden efectuarse esas transacciones; pues en algunas ocasiones los asuntos no admiten ajustes; y entonces las medidas del gobierno deben suspenderse con resultados perjudiciales, o sufrir un fracaso definitivo. A menudo, por la imposibilidad de conseguir el asentimiento del número necesario de votos,

el gobierno se mantiene en un estado de inacción. Su situación revela siempre debilidad y linda a veces con la anarquía.

No es difícil comprender que un principio de esta índole ofrece mayor campo a la corrupción extranjera, así como a la facción doméstica, que el que permite que decida el sentir de la mayoría, aunque se ha sostenido lo contrario. La equivocación procede de no atender con el cuidado debido a los males que pueden surgir de obstruir la marcha del gobierno en ciertos períodos críticos. Cuando la Constitución requiere la concurrencia de un gran número para llevar a cabo cualquier acto nacional, tenemos la tendencia a quedar satisfechos, pensando que las cosas están seguras, porque no es probable que se haga nada malo; pero se nos olvida cuánto bueno puede impedirse y cuánto malo producirse, gracias al poder de impedir la acción que puede ser necesaria y de mantener los asuntos en la misma situación desfavorable en que es posible que se encuentren en un momento dado.

Suponed, por ejemplo, que nos hallamos en guerra, unidos a una nación extranjera y en contra de otra. Imaginad que nuestras circunstancias exigían la paz, y que el interés o la ambición de nuestra aliada la llevasen a proseguir la guerra, con miras que justificaran el que concertáramos condiciones distintas. En semejante estado de cosas, nuestra aliada encontraría sin duda más sencillo, por medio del soborno y la intriga, atar las manos del gobierno para que no hiciera la paz, en el caso de que dos tercios de los votos fueran necesarios para ese objeto, que en el de que bastara una simple mayoría. En el primer caso, tendría que cohechar a un menor número; en el segundo, a un número mayor. Conforme al mismo principio, sería mucho más fácil para un poder extranjero con el que estuviéramos en guerra, perturbar nuestros consejos y estorbar nuestros esfuerzos. Y desde el punto de vista comercial podemos sufrir iguales inconvenientes. Una nación con la que tuviéramos un tratado de comercio, podría evitar con más facilidad nuestras relaciones con su rival en ese tráfico, aunque esta relación fuera grandemente beneficiosa para nosotros.

No debe creerse que los males que describo son imaginarios. Uno de los puntos flacos de las Repúblicas, entre innumerables ventajas, es su vulnerabilidad ante la corrupción extranjera. Un monarca hereditario,

aunque frecuentemente dispuesto a sacrificar a sus súbditos en aras de su ambición, tiene demasiado interés personal en el gobierno y en la gloria externa de la nación, para que un poder extranjero pueda ofrecerle el equivalente de lo que sacrificaría si traicionara a su Estado. Por estas razones, el mundo ha presenciado muy pocos casos de esta especie de prostitución real, si bien han abundado los ejemplos de todas las demás clases.

En las Repúblicas, las personas a quienes los sufragios de sus conciudadanos elevan de la masa general a puestos de gran prominencia y poder, es posible que logren tales recompensas por traicionar su encargo, que, salvo que se trate de espíritus guiados y animados por una virtud superior, parecerá que exceden al interés que pueden tener en el bien común y que predomina sobre las obligaciones del deber. Por eso la historia nos brinda tantos mortificantes ejemplos de lo común que es la corrupción proveniente del extranjero en los gobiernos republicanos, y ya hemos señalado lo mucho que esto contribuyó a la ruina de las Repúblicas antiguas. Es bien sabido que los diputados de los Países Bajos han sido comprados en varias ocasiones por emisarios de los reinos vecinos. El conde de Chesterfield (si la memoria me es fiel), en una misiva a su corte, da a entender que su éxito en una importante negociación depende de que obtenga el despacho de mayor a favor de uno de los diputados. Y en Suecia los partidos eran comprados alternativamente por Francia e Inglaterra en forma tan descarada y notoria que esto excitó el general disgusto de la nación y fue una causa primordial de que el monarca más limitado de Europa se convirtiera en un solo día, sin violencia, tumultos ni oposición, en uno de los más absolutos e irrefrenados.

Nos queda aún por citar una circunstancia que corona los defectos de la Confederación: la falta de un poder judicial. Las leyes son letra muerta sin tribunales que desenvuelvan y definan su verdadero significado y alcance. Para que los tratados de los Estados Unidos tengan alguna fuerza, deben ser considerados como parte del derecho vigente en el país. Su verdadero sentido, en lo que respecta a los individuos, debe ser determinado, como todas las demás leyes, por las decisiones judiciales. Para que haya uniformidad en estas decisiones, deben someterse, en última instancia, a un

Tribunal Supremo. Y este tribunal debe instituirse en virtud de la misma autoridad con que se celebran los propios tratados. Ambas condiciones son indispensables. Si existe en cada Estado un tribunal con jurisdicción de última instancia, pueden resultar tantas sentencias definitivas sobre el mismo punto como tribunales haya. La diversidad de las opiniones humanas es interminable. Vemos discrepar a menudo, no sólo a los distintos tribunales, sino a los jueces del mismo tribunal. Para evitar la confusión que inevitablemente producirían las decisiones contradictorias de una serie de magistraturas independientes, todas las naciones han estimado indispensable establecer un tribunal superior a los otros, dotado de competencia general, y facultado para fijar y declarar en última instancia las normas uniformes de la justicia civil.

Esto es aún más necesario cuando la armazón del gobierno se halla constituida en tal forma que las leyes del todo están en peligro de ser contravenidas por las leyes de las partes. Si se confiere a los tribunales particulares la facultad de ejercer la jurisdicción en última instancia, además de las contradicciones que hay que esperar por las diferencias de opinión, habrá mucho que temer de la parcialidad proveniente de las opiniones y de los prejuicios locales, y de la intromisión de la legislación regional. Cada vez que se presentara esa intromisión, habría razón para temer que las disposiciones particulares serían preferidas a las de las leyes generales; pues nada es más natural entre quienes ocupan cargos públicos que considerar con una deferencia especial a la autoridad a la que deben su existencia oficial. Bajo la presente Constitución, los tratados de los Estados Unidos están expuestos a ser transgredidos por trece legislaturas distintas, y por el mismo número de tribunales con jurisdicción en última instancia, que funcionan en virtud de la autoridad de esas legislaturas. La confianza, la reputación, la paz de toda la Unión, están de esta suerte continuamente a merced de los prejuicios, las pasiones y los intereses de cada uno de los miembros de que se compone. ¿Es posible que las naciones extranjeras respeten a semejante gobierno o confíen en él? ¿Es posible que el pueblo de América continúe fiando por más tiempo su honor, su felicidad y su seguridad a una base tan precaria?

En este repaso de la Confederación me he limitado a exhibir sus más visibles defectos, omitiendo aquellas imperfecciones de detalle por culpa de las cuales una considerable parte del poder que se le quiso conferir ha resultado malogrado en gran medida. A estas alturas todos los hombres reflexivos, capaces de desprenderse de las preocupaciones de las opiniones preconcebidas, deben estar convencidos de que es un sistema tan radicalmente vicioso y erróneo que sólo puede enmendarse por una transformación total de sus características y rasgos principales.

La organización del Congreso es ella misma absolutamente inadecuada al ejercicio de aquellos poderes que es indispensable confiar a la Unión. Una sola asamblea puede ser la depositaria idónea de las facultades estrechas y rodeadas de trabas que hasta ahora han sido delegadas a la jefatura federal; pero sería contrario a todos los principios de buen gobierno encomendarle esos poderes suplementarios que inclusive enemigos más moderados y más razonables de la Constitución propuesta, convienen que deben residir en los Estados Unidos. Si no se adoptara este plan, y si la necesidad de la Unión fuera capaz de resistir las ambiciosas miras de los hombres que edifican sobre su destrucción magníficos planes de engrandecimiento personal, sería probable que aceptáramos el proyecto de conferirle al Congreso poderes suplementarios, sin modificar su organización actual; y entonces, esta máquina, por culpa de la debilidad intrínseca de su estructura, se haría pedazos, a pesar de nuestros imprudentes esfuerzos por remendarla; o bien, aumentando gradualmente su fuerza y energía, acumularíamos en el mismo cuerpo las más importantes prerrogativas de la soberanía, legando así a nuestra posteridad una de las formas de gobierno más execrables que haya inventado la fatuidad humana. Y habríamos creado en realidad esa misma tiranía que los adversarios de la nueva Constitución están o afectan estar tan ansiosos de conjurar.

Ha contribuido, y no poco, a las deficiencias de nuestro sistema federal el que no recibiera nunca la ratificación del pueblo. Sin más cimientos que la aprobación de las distintas legislaturas, ha tenido frecuentemente que enfrentarse con intrincadas cuestiones respecto a la validez de sus poderes, y ha dado nacimiento en ciertas ocasiones a la monstruosa doctrina del derecho de revocación legislativa. Como le debía su ratificación a la ley de

un Estado, se ha argumentado que esta misma autoridad podría derogar la ley que lo había ratificado. Por crasa que sea la herejía de sostener que quienes son partes en un pacto tienen derecho a rescindir ese mismo pacto, la doctrina en sí cuenta con respetables defensores. La posibilidad de que surja una cuestión de esta naturaleza prueba la necesidad de asentar los cimientos de nuestro gobierno nacional sobre una base más firme que la sola sanción por parte de una autoridad delegada. El edificio del imperio americano debe descansar sobre la sólida base del consentimiento del pueblo. Las corrientes del poder nacional deben fluir inmediatamente de esa fuente pura, origen de toda autoridad legítima.

PUBLIO

(Alexander Hamilton es a quien se considera autor de este escrito)

NÚMERO 23

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La necesidad de una Constitución, al menos tan enérgica como la propuesta, para conservar la Unión, es el punto que debemos examinar ahora.

Nuestra investigación se dividirá con naturalidad en tres partes -los fines a que debe proveer el gobierno federal, la cantidad de poder necesario para la consecución de esos fines y las personas sobre las que ese poder debe actuar-. Su distribución y organización serán objeto de nuestra atención en el siguiente artículo.

Los principales propósitos a que debe responder la Unión son éstos:

la defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas, que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras.

Las facultades esenciales para la defensa común son las que siguen:

organizar ejércitos; construir y equipar flotas; dictar las reglas que han de gobernar a ambos; dirigir sus operaciones; proveer a su mantenimiento.

Estos poderes deben existir sin limitación alguna, porque es imposible prever o definir la extensión y variedad de las exigencias nacionales, o la

extensión y variedad correspondiente a los medios necesarios para satisfacerlas. Las circunstancias que ponen en peligro la seguridad de las naciones son infinitas, y por esta razón no es prudente imponer trabas constitucionales al poder a quien está confiada. Este poder debería ser tan amplio como todas las combinaciones posibles de esas circunstancias; y ejercerse bajo la dirección de los mismos consejos nombrados para presidir la defensa común.

Ésta es una de esas verdades que traen consigo su propia evidencia para los espíritus normales y libres de prejuicios, y que pueden ser oscurecidas, pero no aclaradas, mediante argumentos o razones. Se apoya en axiomas tan sencillos como universales:

los medios deben ser proporcionados al fin; las personas de cuya intervención se espera la obtención de cualquier fin, deben poseer los medios necesarios para conseguirlo.

El que deba haber un gobierno federal encargado de velar por la defensa común, es una cuestión susceptible de ser discutida independientemente; pero desde el mismo momento en que la resolvamos en sentido afirmativo, resultará que el gobierno debe ser revestido de todos los poderes indispensables para la completa ejecución de ese encargo. Y a menos de que pueda demostrarse que las circunstancias que amenazan la seguridad pública pueden ser contenidas dentro de ciertos límites definidos, a menos de que pueda sostenerse justa y lógicamente la proposición contraria a la nuestra, habrá que admitir, como consecuencia necesaria, que no puede haber limitaciones en la potestad que ha de proveer a la defensa y protección de la comunidad, en materia alguna que sea esencial a la formación, dirección o sostenimiento de las fuerzas nacionales.

Pese a lo defectuosa que ha demostrado ser la Confederación actual, este principio parece haber sido ampliamente comprendido por quienes la forjaron; aunque no dispusieron lo necesario y apropiado para su ejercicio. El Congreso goza de una facultad discrecional ilimitada para hacer requisiciones de hombres y de dinero; para gobernar el ejército y la armada; para dirigir sus operaciones. Como, de acuerdo con la Constitución, las

requisiciones son obligatorias para los Estados, los que en efecto están solemnemente comprometidos a suministrar las provisiones que se les pidan, la intención que se tuvo fue evidentemente que los Estados Unidos pudieran disponer de todos los recursos que estimaran precisos para *la defensa común y el bienestar general*. Se suponía que el sentimiento de sus verdaderos intereses y el respeto a los dictados de la buena fe, resultarían prendas suficientes de que los miembros cumplirían puntualmente sus deberes para con la cabeza de la confederación.

El experimento que se ha hecho ha demostrado, contrariamente, que esta esperanza era infundada e ilusoria, y supongo que las observaciones formuladas en el artículo habrán convencido a los imparciales y perspicaces de que es absolutamente necesario un cambio completo de los principios primordiales del sistema; que si somos sinceros en querer infundirle energía y estabilidad a la Unión, debemos abandonar los vanos proyectos de legislar con relación a los Estados en su carácter de colectividades; debemos hacer las leyes de la federación extensivas a los ciudadanos individuales de América, y rechazar el engañoso designio de las cuotas y las requisiciones, por irrealizable a la par que injusto. El resultado de todo lo anterior es que la Unión debe estar dotada de plenos poderes para reclutar tropas; para construir y equipar flotas, y para recaudar los fondos necesarios para la formación y el mantenimiento del ejército y la marina, por los medios acostumbrados y ordinarios que se practican en otros gobiernos.

Si las circunstancias de nuestro país son tales que requieren un gobierno compuesto y confederado en vez de uno solo y simple, el punto esencial que queda por arreglar, consiste en distinguir, tan completamente como sea posible los asuntos que corresponderán a las diferentes jurisdicciones o departamentos del poder, adjudicando a cada uno la más amplia autoridad para llevar a cabo los asuntos que queden a su cuidado. ¿Se constituirá a la Unión en custodio de la seguridad común? ¿Para realizar estos fines, son necesarios ejércitos, flotas e ingresos? El gobierno de la Unión debe estar facultado para expedir todas las leyes y para hacer todos los reglamentos que se relacionen con ellos. Lo mismo debe ocurrir en el caso del comercio, y de todas las demás materias a que alcance su jurisdicción. ¿La administración de justicia entre los ciudadanos del mismo Estado, es un

ramo propio de los gobiernos locales? Pues entonces éstos deben poseer todas las facultades que tengan conexión con este asunto, y con todos los restantes que se asignen a su competencia y dirección. El no conferir en cada caso el grado de poder proporcionado al fin que se persigue, significaría violar las reglas más evidentes de la prudencia y la conveniencia, y confiar impróvidamente los grandes intereses de la nación en manos a las que se inhabilita para manejarlos con vigor y éxito.

¿Quién más a propósito para tomar las medidas convenientes a favor de la seguridad pública, que el cuerpo al que se halla confiada la protección de ésta? ¿Cuál, como centro de información que será, comprenderá mejor la extensión y la urgencia de los peligros que nos amenazan? ¿Quién, como representante del todo, tendrá mayor interés en salvaguardar a todas las partes? ¿Quién, gracias a la responsabilidad que es consecuencia del deber que se le señala, percibirá más sensatamente la necesidad de los pasos apropiados, y quién, por la extensión de su autoridad a través de los Estados, es el único que puede establecer la armonía y la coordinación en los planes y medidas con que se ha de garantizar la seguridad pública? ¿No es manifiestamente incongruente el poner en manos del gobierno federal el cuidado de la defensa general, y dejar a los gobiernos de los Estados los poderes ejecutivos mediante los cuales proveer a ella? La falta de cooperación ¿no ha de ser necesariamente la fatal consecuencia de semejante sistema? ¿y no serán la debilidad, el desorden y la desigual distribución de las cargas y desastres de la guerra, así como un innecesario e intolerable aumento de gastos, sus acompañantes naturales e inevitables? ¿No hemos experimentado ya sus efectos de modo inequívoco en el transcurso de la revolución que acabamos de realizar?

Por cualquier lado que miremos el asunto, como sinceros investigadores de la verdad, llegaremos al convencimiento de que es imprudente y peligroso negar al gobierno federal una autoridad sin límites sobre todos los objetos que sean encomendados a su administración. Claro que requerirá la vigilante y cuidadosa atención del pueblo para lograr que se le moldee de tal manera que se le puedan confiar esos poderes sin peligro. Si los planes que se han ofrecido o los que se ofrecieren a nuestra consideración, resulta, tras un examen desapasionado, que no satisfacen esa condición, deben ser

rechazados. Un gobierno cuya constitución lo hace inepto para que se le confíen todos los poderes que un pueblo libre debe delegar en cualquier gobierno, sería un depositario peligroso e indigno de los intereses nacionales. Pero si éstos se le pueden encomendar con propiedad, las facultades correspondientes pueden acompañarlos sin peligro. Ése es el auténtico resultado de todos los razonamientos sobre este asunto. Y los enemigos del plan promulgado por la Convención deberían haberse limitado a demostrar que la estructura interna del gobierno propuesto lo hacía indigno de la confianza popular. Deberían haberse abstenido de desviarse a declamaciones incendiarias y cavilaciones sin sentido sobre la amplitud de los poderes. Los poderes no son demasiado extensos para los fines de la administración federal o, en otras palabras, para el manejo de nuestros intereses nacionales; ni existe argumento alguno capaz de probar que semejante exceso les es imputable. Si fuera cierto, como han insinuado algunos de los escritores del bando opuesto, que la dificultad surge de la naturaleza misma de la cosa, y que lo dilatado del país no nos permitirá crear un gobierno al que se le puedan conferir sin peligro tan amplios poderes, ello probaría que deberíamos reducir nuestros planes recurriendo al sistema de confederaciones separadas que abarcarían esferas más accesibles. Porque siempre hemos de enfrentamos con el absurdo de confiar a un gobierno la dirección de los intereses más esenciales de la nación, sin atrevemos a confiarle las facultades que son indispensables para el manejo eficaz y apropiado de aquéllos. No intentemos reconciliar proposiciones contradictorias, sino adoptemos firmemente una alternativa racional.

Confío, sin embargo, en que no hay modo de demostrar que es impracticable un sistema general. Mucho me equivoco si hasta ahora se ha aducido cualquier cosa de entidad en este sentido; y me lisonjeo de pensar que las observaciones anotadas en el curso de estos artículos han servido para colocar la proposición opuesta en tan clara luz como es posible tratándose de un asunto sobre el que el tiempo y la experiencia no han actuado aún. De todos modos, es ya evidente que la dificultad misma que se apoya en la extensión del país, es el argumento más fuerte a favor de un gobierno enérgico; porque es seguro que cualquiera otro no podría jamás mantener la Unión de tan gran imperio. Si aceptamos los dogmas de los que

se oponen a la adopción de la Constitución propuesta, como estandarte de nuestro credo político, no dejaremos de verificar las sombrías doctrinas que vaticinan la impracticabilidad de un sistema nacional que se ejerza en todos los ámbitos de la presente Confederación.

PUBLIO

(Es a Alexander Hamilton a quien se le atribuye la autoría de este escrito)

NÚMERO 24

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Sólo he encontrado una objeción concreta en contra de los poderes que se sugiere que se confieran al gobierno federal relativamente a la creación y dirección de las fuerzas nacionales. Y es ésta, si la he entendido bien: que no se han tomado precauciones adecuadas en contra de la existencia de ejércitos permanentes en tiempo de paz; objeción que, como trataré de demostrar, se apoya en débiles e insustanciales fundamentos.

Se ha formulado de modo vago y general, apoyándola únicamente en audaces afirmaciones, sin apariencia de argumentación; sin la sanción de opiniones teóricas cuando menos; y contrariando la práctica de otras naciones libres y el sentir general de América, expresado en la mayoría de las constituciones vigentes. Lo procedente de esta reflexión se pondrá de manifiesto en cuanto se recuerde que la objeción que examinamos gira alrededor de la supuesta necesidad de restringir la autoridad legislativa de la nación, en lo relativo a los establecimientos militares; principio de que no se tiene noticia excepto en las constituciones de uno o dos de nuestros Estados y que ha sido rechazado en todas las demás.

Un hombre ajeno a nuestra política, que leyese actualmente nuestros periódicos sin haber examinado antes el plan dictaminado por la Convención, llegaría naturalmente a una de estas dos conclusiones: la de que éste contiene un mandato positivo en el sentido de que deben mantenerse ejércitos permanentes en tiempo de paz, o bien la de que se

confía al Ejecutivo todo el poder de levantar tropas sin sujetar su arbitrio en forma alguna al freno de la legislatura.

Si luego se le ocurriera repasar el plan mismo, quedaría sorprendido al descubrir que no existe ni una ni otra suposición; que el poder íntegro de reclutar tropas se confiere a la Legislatura, no al Ejecutivo; que esta legislatura iba a ser un organismo popular, compuesto por representantes del pueblo, elegidos periódicamente; y que en vez de la cláusula que había supuesto, a favor de los ejércitos permanentes, lo que existía a este respecto era una importante restricción a la misma libertad legislativa, en ese artículo que prohíbe autorizar el gasto de fondos públicos para el sostenimiento del ejército por período alguno mayor de dos años -precaución que, al ser contemplada más de cerca, se revelará como una importante y efectiva garantía contra el mantenimiento de tropas sin una necesidad evidente.

Al resultar engañada en su primera suposición, es de creerse que la persona que imagino proseguiría sus conjeturas algo más allá. Se diría: es imposible que toda esta vehemente y patética retórica carezca de algún pretexto plausible. Debe ser que este pueblo, tan celoso de sus libertades, ha insertado en los modelos anteriores de constituciones que ha sancionado las precauciones más rígidas y precisas respecto a este punto.

Si bajo esa impresión pasara a revisar las constituciones de los distintos Estados, cuál no sería su decepción al comprobar que solamente dos de ellas[28] prohíben la existencia de ejércitos permanentes en tiempo de paz; y que las otras once o bien observan un profundo silencio sobre el particular, o bien admiten en términos expresos el derecho de la legislatura a autorizarlos.

Todavía, sin embargo, seguiría persuadido de que la gritería que se ha levantado con motivo de este asunto debe tener algún origen atendible. Nunca se imaginaría, antes de agotar todas las fuentes de información, que sólo se trataba de un experimento a costa de la credulidad pública, inspirado por el deliberado propósito de engañar, o por un exceso de celo demasiado destemplado para ser inocente. Probablemente se le ocurriría que podría encontrar las precauciones que buscaba en el pacto celebrado originalmente por los Estados, y esperaría encontrar, por fin, en ese documento, la clave del enigma. Sin duda, se diría, la Confederación vigente debe contener las

disposiciones más explícitas contra las organizaciones militares en tiempo de paz; y el hecho de haberse apartado de este modelo, en punto tan importante, ha ocasionado el descontento que parece influir de tal modo sobre estos paladines políticos.

Si en seguida se consagra a revisar minuciosa y críticamente los *Artículos de Confederación*, su asombro no sólo crecería, sino que se mezclaría a él un sentimiento de indignación ante el descubrimiento inesperado de que en vez de contener esos artículos la prohibición que buscaba, no imponían una sola restricción a la potestad de los Estados Unidos sobre este particular, a pesar de haber limitado con celosa circunspección la de los Estados. Si aquel hombre poseyera un temperamento fogoso o una pronta sensibilidad, no podría menos de considerar esos clamores como los artificios fraudulentos de una oposición siniestra y carente de principios contra un plan que debería merecer, cuando menos, un examen imparcial y sincero por parte de todos los verdaderos amantes de su patria. ¿En qué otra forma, diría, explicarse que los autores de aquellos lamentos hayan censurado tan duramente ese plan en un punto en el que parece conformarse con el sentir general de América, tal como se ha expresado en sus distintos sistemas de gobierno, al cual hasta ha agregado ahora un nuevo y poderoso refuerzo, desconocido de aquéllos? Si, por el contrario, resultara ser un hombre ponderado y sin pasiones, suspiraría pensando en la fragilidad de la naturaleza humana y lamentaría que en materia tan importante para el bienestar de millones de seres, la esencia se viera embrollada y oscurecida por artificios tan desfavorables para una decisión acertada e imparcial. Aun ese hombre podría difícilmente abstenerse de observar que una conducta semejante se parece demasiado al designio de engañar al pueblo suscitando sus pasiones, en vez de convencerlo por medio de argumentos dirigidos a su entendimiento.

Pero por poco sostenible que sea esta objeción, incluso mediante los precedentes que se encuentren en nuestro país, puede ser conveniente que indaguemos más de cerca su valor intrínseco. Un examen atento nos indicará que sería impolítico imponer restricciones al libre arbitrio de la legislatura en lo que respecta a los organismos militares en tiempos de paz,

y que en caso de imponerse, sería improbable que se observaran, como consecuencia de las necesidades sociales.

Aunque Europa y los Estados Unidos se hallan separados por un vasto océano, hay varias consideraciones que nos previenen contra un exceso de confianza o seguridad. A un lado nuestro, y extendiéndose hacia nuestra espalda, se encuentran progresivos establecimientos sujetos al dominio británico. Del otro lado, y extendiéndose hasta tocar las fundaciones inglesas, se hallan las colonias sometidas al dominio de España. Esta situación y la vecindad de las islas de las Indias Occidentales, que pertenecen a ambas potencias, crea entre ellas, respecto a sus posesiones americanas y en relación con nosotros, un interés común. Las tribus salvajes de nuestra frontera del oeste deben considerarse como nuestros enemigos naturales y sus naturales aliados, debido a que tienen más que temer de nosotros y mas que esperar de ellas. Los adelantos en el arte de la navegación han convertido en mucha parte en vecinas a las naciones más distantes, si atendemos a la facilidad de las comunicaciones. La Gran Bretaña y España se cuentan entre las principales potencias marítimas de Europa. No debe juzgarse como improbable el que ambos países lleguen a un acuerdo por lo que hace a sus miras. Los lazos de parentesco, haciéndose cada vez más lejanos, disminuyen la fuerza del pacto familiar entre Francia y España. Y los políticos han considerado siempre con razón que los lazos de la sangre son bien frágiles y precarios como nexos políticos. Todas estas circunstancias unidas nos advierten que no debemos ser demasiado optimistas en cuanto a considerarnos completamente fuera del alcance del peligro.

Antes de la Revolución, y desde que disfrutamos la paz, ha sido continuamente necesario el mantener pequeñas guarniciones en nuestra frontera occidental. Nadie puede dudar de que seguirán siendo indispensables, aunque sólo fuese para evitar los estragos y depredaciones de los indios. Estas guarniciones han de componerse de destacamentos ocasionales de la milicia o bien de cuerpos permanentes sostenidos por el gobierno. El primer sistema es impracticable y, si no lo fuera, resultaría pernicioso. Los miembros de la guardia nacional no consentirían por mucho tiempo o en absoluto que se les aparte de sus familias y sus ocupaciones

para cumplir ese desagradabilísimo deber en tiempos de completa paz. Y si se lograra convencerlos o compelerlos a que lo hiciesen, el gasto adicional de un relevo frecuente y la pérdida de trabajo y el desconcierto en las ocupaciones productivas de muchos individuos, serían objeciones decisivas contra el sistema. Éste resultaría tan pesado y perjudicial para el público como ruinoso para los ciudadanos particulares. El segundo recurso, o sea el de cuerpos permanentes pagados por el gobierno, equivale a sostener un ejército en tiempo de paz; un ejército reducido, es cierto, pero que no por pequeño deja de serlo. Esta sencilla ojeada a la materia nos demuestra lo inoportuno de una restricción constitucional de dichas organizaciones y la necesidad de dejar la cuestión a la resolución discrecional y a la prudencia de la legislatura.

A medida que aumente nuestro poderío, es probable, puede decirse que seguro, que la Gran Bretaña y España aumentarán los dispositivos militares que tienen en nuestras cercanías. Si no queremos exponernos, desprovistos de todo y sin defensa alguna, a sus insultos e invasiones, comprenderemos que nos conviene aumentar nuestras guarniciones fronterizas para que guarden cierta proporción con las fuerzas que se encuentran en situación de hostigar a nuestras colonias occidentales. Existen y existirán ciertos puestos cuya posesión lleva consigo el dominio sobre vastos territorios y facilitará las invasiones futuras de los restantes. Hay que añadir que algunos de esos puestos serán la clave del comercio con las naciones indias. ¿Puede alguien creer que sería sensato dejar esos puestos en tal condición que una de las dos formidables potencias vecinas, o ambas a la vez, puedan apoderarse de ellos en cualquier instante? Obrar de este modo equivaldría a desatender todas las máximas de la política y la prudencia.

Si aspiramos a ser un pueblo comercial, o aun a sentirnos seguros en nuestra costa atlántica, debemos procurar tener una marina lo antes posible. Para conseguir este propósito hacen falta astilleros y arsenales; y para la defensa de éstos, fortificaciones y probablemente guarniciones. Cuando una nación ha adquirido poder marítimo bastante para proteger sus arsenales con sus flotas, las guarniciones están de más; pero cuando los organismos navales se hallan aún en la infancia, es absolutamente probable que las guarniciones de cierta fuerza serán una protección indispensable Contra las

incursiones encaminadas a destruir los arsenales y astilleros, y a veces hasta la flota misma.

PUBLIO

(Se considera a Alexander Hamilton como el autor de este escrito)

NÚMERO 25

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Tal vez se presente el argumento de que los fines enumerados en el artículo anterior deben encargarse a los gobiernos de los Estados bajo la dirección de la Unión. Pero esto, en realidad, constituiría la inversión del principio fundamental de nuestra asociación política, ya que en la práctica trasladaría el cuidado de la defensa común, de la cabeza federal a los miembros individuales; proyecto éste que sería opresivo para algunos Estados, peligroso para todos, y funesto para la Confederación.

Los territorios españoles, británicos e indios que son nuestros vecinos, no lindan con ciertos Estados únicamente, sino que circundan a la Unión desde Maine hasta Georgia. Por lo tanto, el peligro, aunque en diferentes grados, nos es común. Y los medios de defenderse contra él, deben ser de la misma manera, objeto de consejos en que todos participen y costeados por el tesoro común. Algunos Estados, por su situación, se hallan más expuestos, entre ellos Nueva York. Conforme al plan de que cada quien provea a la defensa, Nueva York tendría que soportar íntegra la carga de las precauciones indispensables a su seguridad inmediata y a la protección mediata o definitiva de sus vecinos. Esto no sería equitativo por lo que respecta a Nueva York ni seguro por lo que concierne a los otros Estados. El sistema ofrecería múltiples inconvenientes. No es de esperar que los Estados a los que correspondiera sostener los organismos necesarios, tengan en mucho tiempo ni la capacidad ni la voluntad de soportar la carga de proveer adecuadamente a ese sostenimiento. En esta forma la seguridad de

todos quedaría a merced de la parsimonia, imprevisión o falta de posibilidad de una de las panes. Si al aumentar y extenderse los recursos de esa parte aumentaran también y en proporción los caudales que sufragaba, los otros Estados se alarmarían bien pronto al ver todo el poder militar de la Unión en manos de dos o tres de sus miembros, probablemente varios de los más fuertes. Cada uno buscaría un contrapeso para el que fácilmente podrían inventarse excusas. En esta situación, los organismos militares, aumentados por la desconfianza recíproca, propenderían a inflarse más allá de sus dimensiones naturales o debidas; y estando a la disposición de cada miembro, serían los instrumentos para cercenar o demoler la autoridad nacional.

Antes presentamos las razones que inclinan a suponer que los gobiernos de los Estados querrán rivalizar con el de la Unión, movidos por el afán de poder; y que en cualquier pugna entre la cabeza federal y uno de sus miembros, el pueblo se pondrá al lado de su gobierno local. Si además de esta gran ventaja, la ambición de los miembros fuera estimulada por la posesión de una fuerza militar independiente, resultaría demasiado fácil y tentador el atacar y finalmente subvertir la autoridad constitucional de la Unión. Por otra parte, la libertad del pueblo estaría menos segura en estas circunstancias que en el supuesto de que las fuerzas nacionales se dejaran en manos del gobierno nacional. Pues si el ejército ha de considerarse como una peligrosa arma del poder, es preferible que esté en las manos del que es más probable que el pueblo desconfíe, que en aquellas de que tenga menos desconfianza. Porque el tiempo y la experiencia han confirmado ser verdad que el pueblo se halla siempre menos seguro cuando aquellos de quienes menos se sospecha, disponen de medios para perjudicarlo en sus derechos.

Los autores de la actual Confederación, dándose cuenta del riesgo que correría la Unión si los Estados contaran separadamente con fuerzas militares, prohibieron a éstos, en términos expresos, sostener barcos o ejércitos sin autorización del Congreso. Lo cierto es que la existencia de un gobierno federal y las organizaciones militares bajo el mando de los Estados, se hallan en un desacuerdo tan grande entre sí como el que existe entre el proveimiento adecuado del tesoro federal y el sistema de cuotas y requisiciones. Existen otros aspectos de la cuestión, además de los ya

notados, en que resaltará igualmente la inoportunidad de cualquier restricción que limite la libertad de la legislatura nacional. El propósito. de la objeción antes citada es el de impedir los ejércitos permanentes en tiempo de paz, aunque nunca se nos ha aclarado hasta donde llegaría esta prohibición: si comprende tanto el hecho de organizar ejércitos como el de sostenerlos en épocas de tranquilidad. Si se reduce al último caso, carecerá de significación precisa y será ineficaz para el objeto que se persigue. Una vez formado el ejército ¿a qué se llamará *sostenerlo*, contrariamente al sentir de la Constitución? ¿Cuánto tiempo deberá transcurrir para que se confirme la violación? ¿Una semana, un mes, un año? ¿O entenderemos que pueden mantenerse mientras dure el peligro que provocó su organización? Esto equivaldría a admitir que pueden conservarse en tiempo de paz, para hacer frente a un peligro amenazador o inminente y, a la vez, a desviarse del sentido literal de la prohibición y a dar entrada a una excesiva amplitud de la interpretación. ¿Quién juzgará si continúa el peligro? Habría que someter esto, sin duda, al gobierno nacional y entonces llegaríamos a este resultado: que el gobierno nacional, para protegerse contra un peligro que recela, puede primeramente reclutar tropas y luego conservarlas en pie de guerra durante tanto tiempo como supusiera que la paz o la seguridad de la comunidad se hallaban amenazadas en cualquier forma. Es fácil percibir que una facultad discrecional tan lata como ésta, ofrecería ancho campo para eludir la eficacia de la disposición.

La supuesta utilidad de una medida de esta clase sólo puede fundarse en la probabilidad también supuesta, o al menos en la posibilidad, de que el poder ejecutivo y el legislativo colaboren en un intento de usurpación. De ocurrir tal cosa ¡qué fácil sería inventar la amenaza de un próximo peligro! Las hostilidades por parte de los indios, instigadas por España o la Gran Bretaña, serían un pretexto siempre a la mano. Inclusive se podría provocar a una potencia extranjera para obtener el efecto deseado, aplacándola luego con las oportunas concesiones. Si es razonable suponer que esa combinación se formara, y si la empresa ofreciera probabilidades de éxito, una vez reunido por cualquier causa o con cualquier pretexto, puede utilizarse para la realización del proyecto.

Si, para evitar estas consecuencias, se resolviera extender la prohibición al reclutamiento de tropas en tiempo de paz, entonces los Estados Unidos ofrecerían el más extraordinario espectáculo que el mundo ha visto hasta ahora: el de una nación incapacitada por su Constitución para preparar la defensa, antes de ser invadida materialmente. Como la ceremonia de declarar formalmente la guerra ha caído en desuso en los últimos tiempos, habrá que esperar la presencia del enemigo dentro de nuestros territorios para que el gobierno esté justificado legalmente para iniciar sus reclutamientos de hombres con el fin de proteger al Estado. Debemos recibir el golpe antes de que podamos siquiera prepararnos para devolverlo. Todo el plan de acción que sirve a las naciones para anticiparse a un peligro lejano y para hacer frente a una tormenta que se forma, nos está vedado como antagónico a las máximas de un gobierno libre. Debemos exponer nuestras propiedades y nuestra libertad a merced de posibles invasores extranjeros, invitándolos con nuestra debilidad a que se apoderen de la desarmada e indefensa víctima, porque tememos que los gobernantes constituidos por nuestra opción, dependientes de nuestra voluntad, puedan poner en peligro esa libertad, al abusar de los medios necesarios para protegerla.

Aquí espero que se nos dirá que la milicia del país es su baluarte natural, y que en cualquier circunstancia estará a la altura de la defensa de la nación. Esta doctrina, para decirlo en una palabra, estuvo a punto de hacernos perder la independencia, y costó a los Estados Unidos muchos millones que podrían haberse ahorrado. Los hechos que nuestra experiencia nos ofrece para disuadirnos de confiar en esa organización, son demasiado recientes para que nos dejemos engañar por esa insinuación. Las operaciones de guerra contra un ejército regular y disciplinado sólo pueden realizarse en firme y con éxito por una fuerza en las mismas condiciones. Motivos económicos, no menos que de estabilidad y vigor, confirman esta actitud. La milicia americana, gracias al valor demostrado en muchas ocasiones durante la última guerra, ha labrado monumentos para perpetuar su gloria; pero sus miembros más valerosos sienten y saben que la libertad de su país no habría podido consolidarse solamente con su esfuerzo, por muy grande y valioso que haya sido. La guerra, como casi todas las cosas,

es una ciencia que debe adquirirse y perfeccionarse por medio de la asiduidad, la perseverancia, el tiempo y la práctica.

Toda política violenta, por lo mismo que es contraria al curso natural y conocido de los asuntos humanos, se frustra por sí sola. En estos momentos, Pensilvania confirma con su ejemplo la verdad de esta observación. La *Declaración de Derechos* de ese Estado proclama que los ejércitos permanentes son un peligro para la libertad y que no se deben sostener en época de paz. Sin embargo, Pensilvania, en tiempos de absoluta tranquilidad y por la existencia de desórdenes parciales en uno o dos de sus condados, ha resuelto formar un cuerpo armado; y probablemente lo mantendrá mientras exista el menor peligro para la paz pública. La conducta de Massachusetts nos brinda otra lección sobre el mismo asunto, aunque por un motivo diferente. Ese Estado (sin esperar la sanción del Congreso, como exigen los Artículos de la Confederación), se vio obligado a reclutar tropas para reprimir una insurrección interna y aún conserva y expensa una corporación para evitar que reviva el soplo rebelde. La Constitución de Massachusetts no opone impedimento alguno a esta medida; pero su ejemplo conserva su utilidad para enseñarnos que en nuestro gobierno, como en el de otras naciones, pueden darse casos análogos, que en ocasiones harán necesaria la existencia de una fuerza militar en tiempo de paz para conservar la seguridad pública, y que, por lo tanto, es inconveniente restringir en este punto la libertad discrecional del legislativo. También nos enseña, en lo que se refiere a los Estados Unidos, el poco respeto que los derechos de un gobierno débil pueden esperar aun de sus propios electores. Y agregado a todo lo anterior, nos indica qué poco pesan las cláusulas escritas cuando se hallan en conflicto con la necesidad pública.

Era una regla fundamental en la República de los lacedemonios que el cargo de almirante no se confiriera dos veces a la misma persona. Como los confederados del Peloponeso, después de sufrir una derrota naval a manos de los atenienses, le rogaron a Lisandro, que anteriormente había servido con éxito en ese carácter, que tomara el mando de las flotas combinadas, los lacedemonios, para complacer a sus aliados, conservando al mismo tiempo una apariencia de adhesión a sus antiguas instituciones, recurrieron al

endeble subterfugio de investir a Lisandro del poder efectivo de almirante, bajo el título de vicealmirante. Escojo este caso entre mil que pueden citarse para confirmar la verdad ya expuesta e ilustrada con ejemplos propios: esto es, que las naciones hacen poco caso de las reglas y máximas destinadas por su naturaleza misma a oponerse a las necesidades de la sociedad. Los políticos sensatos serán muy cautos no maniatando al gobierno Con restricciones que no pueden cumplirse, porque saben que cada infracción de las leyes fundamentales, aun dictada por la necesidad, menoscaba esa veneración sagrada que es necesario sustentar en el pecho de los gobernantes hacia la Constitución de un país, y forma un precedente para otras violaciones en casos en que no existe la misma disculpa de la necesidad, o en que es menos imperiosa y palpable.

PUBLIO

(Es a Alexander Hamilton a quien se le atribuye la autoría de este escrito)

NÚMERO 26

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Apenas podía esperarse que en una revolución popular el espíritu humano se detuviera en el límite saludable entre el poder y los fueros, y que armoniza la energía del gobierno con la seguridad de los derechos privados. Los males que sufrimos ahora tienen como principal origen el hecho de haber fracasado en este importante y delicado punto, y si no cuidamos de evitar la repetición de tal error en nuestros intentos futuros por rectificar y mejorar nuestro sistema, andaremos de una quimera a otra; ensayaremos cambio tras cambio; pero no conseguiremos jamás una verdadera mejora.

La idea de restringir la autoridad legislativa, en lo tocante a los medios de asegurar la defensa nacional, es una de esas sutilezas que tienen su origen en un amor más fervoroso que ilustrado a la libertad. Hemos visto, sin embargo, que hasta hoy no ha prevalecido gran cosa; que aun en este país, donde apareció por primera vez, Pensilvania y la Carolina del Norte son los dos únicos Estados que la han apoyado en cualquier grado; y que los demás se han negado absolutamente a prohijarla, juzgando sabiamente que en alguna parte hay que depositar la confianza; que la necesidad de proceder así se halla implícita en el acto mismo de delegar poderes, y que es preferible correr el riesgo de que se abuse de esa confianza que crear estorbos al gobierno y poner en peligro la paz pública con impolíticas restricciones a la autoridad legislativa. Los adversarios de la Constitución propuesta combaten en este punto la decisión general del país; y en vez de que la experiencia les enseñe la conveniencia de corregir cualesquiera

exageraciones en que hayamos incurrido, parecen dispuestos a precipitamos en otras aún más peligrosas y extravagantes. Como si el tono del gobierno les pareciese demasiado elevado o demasiado rígido, las doctrinas que difunden tienen como mira inducirnos a abatirlo o aflojarlo, mediante expedientes que en otras ocasiones han sido reprobados o reprimidos. Podemos afirmar, sin que se califique nuestra afirmación de invectiva, que, si los principios que preconizan pudieran prevalecer hasta el punto de convertirse en el credo popular, incapacitarían totalmente al pueblo de este país para cualquier forma de gobierno. Pero no hay que temer semejante peligro. Los ciudadanos de América poseen demasiado discernimiento para dejarse arrastrar a la anarquía. Y mucho me equivoco si la experiencia no ha inculcado profundamente en el espíritu público la solemne convicción de que es indispensable mayor energía en el gobierno, para el bienestar y la prosperidad de la comunidad.

No creo fuera de lugar resumir aquí el origen y el progreso de esta idea que aspira a suprimir los ejércitos permanentes en tiempo de paz. Aunque puede surgir en ciertas mentes estudiosas al observar la naturaleza y tendencia de tales instituciones y corroborarse con los acontecimientos ocurridos en otros países y edades, sin embargo, como sentimiento nacional, su origen se encuentra en las ideas tradicionales que recibimos de la nación de que proceden los habitantes de estos Estados como regla general.

En Inglaterra, durante gran parte del tiempo que siguió a la conquista normanda, la autoridad del monarca era casi ilimitada. Poco a poco las prerrogativas reales fueron reduciéndose en favor de la libertad, por parte de los barones primero y del pueblo después, hasta que la mayor parte de sus pretensiones más formidables desaparecieron. Pero hasta la revolución de 1688, que elevó al príncipe de Orange al trono de la Gran Bretaña, no triunfó completamente la libertad inglesa. Como consecuencia incidental del poder ilimitado de hacer la guerra, que era una prerrogativa reconocida de la Corona, Carlos II había mantenido en pie, de propia autoridad, en épocas de paz, un cuerpo de cinco mil soldados de línea. Jacobo II lo aumentó a treinta mil, y los pagaba de sus gastos particulares. La revolución, para abolir el ejercicio de facultad tan peligrosa, incorporó a la

Declaración de Derechos que se formuló en esa ocasión, un articulo, según el cual *el reclutar o sostener un ejército permanente dentro del reino en época de paz, a no ser que mediase la autorización del Parlamento, era contrario a la ley*.

En aquel reino, cuando el pulso de la libertad latía más fuerte, no se creyó necesaria otra precaución contra el peligro de los ejércitos permanentes que la prohibición de que los reclutara o mantuviera el magistrado ejecutivo por su sola autoridad. Los patriotas que llevaron a cabo tan memorable revolución eran demasiado ponderados y estaban demasiado bien informados, para pensar en restringir el arbitrio legislativo. Se daban cuenta de que cierto número de tropas era indispensable para guardias y guarniciones; de que no se podían señalar límites precisos a las exigencias nacionales; de que es necesario que exista en alguna parte del gobierno un poder capaz de hacer frente a cualquier contingencia, y de que cuando atribuyeron el ejercicio de ese poder al buen juicio de la legislatura, habían llegado a la precaución extrema de que era conciliable con la seguridad de la sociedad.

El pueblo de América parece haber derivado de la misma fuente la impresión hereditaria de que los ejércitos permanentes en tiempo de paz constituyen un peligro para la libertad. Las circunstancias de la revolución avivaron la sensibilidad pública en todos los puntos relacionados con la salvaguardia de los derechos populares y en ciertos casos exaltaron nuestro celo más allá del grado conveniente a la temperatura del cuerpo político. Los intentos de dos de los Estados por restringir la potestad de la legislatura en el capítulo de las organizaciones militares, se cuentan entre esos ejemplos. Los principios que nos habían enseñado a desconfiar de los poderes de un monarca hereditario fueron extendidos, en virtud de un imprudente exceso, a los representantes del pueblo en las asambleas populares. Inclusive en algunos Estados donde no cundió este error, encontramos declaraciones superfluas a efecto de que los ejércitos permanentes no deben conservarse en tiempo de paz sin el consentimiento de la legislatura. Las califico de innecesarias porque la razón que hizo que se adoptara una disposición análoga en la *Declaración de Derechos inglesa*, no puede aplicarse a ninguna de nuestras constituciones. El poder de formar

ejércitos, con arreglo a esas constituciones, no puede estimarse que reside en otra parte que en las legislaturas mismas, por muchos esfuerzos de interpretación que se hagan; y era superfluo, si no es que absurdo, declarar que un acto no podría realizarse sin el consentimiento de la corporación que es la única que posee el poder de efectuarlo. Por lo tanto, en algunas de esas constituciones, entre ellas en la del Estado de Nueva York, que ha sido justamente elogiada en Europa y América, como uno de los mejores sistemas de gobierno establecidos en este país, no se habla para nada de este asunto.

Merece señalarse que inclusive en los dos Estados que parecen haber tenido la intención de impedir las instituciones militares en tiempo de paz, la forma de expresión que se ha empleado ha sido más bien admonitoria que prohibitiva. No dicen que no habrá ejércitos permanentes en tiempo de paz, sino que no se deberá sostenerlos. Esta ambigüedad de locución es probable que sea resultado de un conflicto entre la desconfianza y la convicción; entre el deseo de suprimir esas organizaciones a toda costa y el convencimiento de que su exclusión absoluta sería imprudente y peligrosa.

¿Puede dudarse de que semejante medida sería interpretada por la legislatura como un mero consejo cada vez que se creyera que el sesgo de los asuntos públicos requería apartarse de ella, y que se la haría ceder ante las necesidades reales o supuestas del Estado? Que el ejemplo ya citado de Pensilvania conteste. ¿Cuál es, pues (se puede preguntar), la utilidad de esa disposición si deja de regir en el momento mismo en que hay la propensión a desatenderla?

Examinemos si hay comparación posible, en punto a eficacia, entre la estipulación aludida y la que contiene la nueva Constitución, a efecto de restringir al plazo de dos años la autorización para erogar dinero en finalidades militares. La primera, por abarcar demasiado, está destinada a no lograr nada; la segunda, apartándose de extremos imprudentes y por ser perfectamente compatible con las exigencias de la nación, actuará saludable y convincentemente.

La legislatura de los Estados Unidos estará obligada por esa cláusula a deliberar por lo menos una vez cada dos años sobre la conveniencia de conservar en pie las fuerzas militares; a resolver de nuevo acerca de ese

punto y a manifestar su opinión sobre el particular ante sus electores por medio de una votación formal. No goza de libertad para dotar al departamento ejecutivo de fondos permanentes destinados al mantenimiento del ejército, aunque su imprudencia llegase hasta depositar en él confianza tan impropia. Como el sectarismo tiene que impregnar a la fuerza, en diversos grados, todas las entidades políticas, habrá, sin duda, en la legislatura nacional personas dispuestas a denunciar las medidas y criticar los puntos de vista manifestados por la mayoría. La provisión de fondos para el sostenimiento de las fuerzas militares será siempre un tópico favorito de declamación. Cada vez que se aborde la cuestión, el partido de oposición despertará la atención del público y la atraerá sobre ella; y si la mayoría estuviera realmente dispuesta a traspasar los límites de lo debido, la comunidad será advertida del peligro y dispondrá de oportunidad para tomar medidas que la protejan. Como las legislaturas de los Estados serán ajenas a los partidos que se formen dentro de la legislatura nacional y se constituirán en los guardianes, no ya vigilantes, sino desconfiados y celosos de los derechos de los ciudadanos contra toda usurpación intentada por el gobierno federal, al llegar el período de sesiones del Congreso es seguro que mantendrán su atención alerta sobre la conducta de los gobernantes nacionales y que con gusto darán la voz de alarma al pueblo, en el caso de que se asomara alguna cosa indebida, y estarán dispuestas a ser no sólo la voz, sino el arma si es necesario, del descontento de aquél.

Los planes encaminados a destruir las libertades de una gran comunidad, requieren tiempo antes de que estén maduros para la ejecución. Un ejército bastante numeroso para amenazar esas libertades, sólo podría formarse mediante incrementos progresivos; y esto supondría no sólo una alianza temporal entre el poder legislativo y el ejecutivo, sino una larga e ininterrumpida conspiración. ¿Sería probable que esta conspiración llegara a existir? ¿Y es verosímil que, de existir, continuara, transmitiéndose a través de todos los cambios sucesivos que las elecciones bienales habrían necesariamente de producir en ambas cámaras? ¿Es lícito presumir que todo hombre, en el instante de ocupar su escaño en el Senado nacional o en la Cámara de Representantes, se tornará en traidor a sus electores y a su país? ¿Puede suponerse que no se encontraría un solo hombre suficientemente

perspicaz para descubrir tan atroz conspiración, o bastante honrado y valiente para comunicar el peligro a sus electores? Si estas suposiciones pueden hacerse razonablemente, debe ponerse punto. final, inmediatamente, a toda delegación de autoridad. El pueblo debería resolverse a revocar todos los poderes de que se ha desprendido hasta ahora, dividiéndose en tantos Estados como condados hay en la actualidad, con el objeto de ponerse en aptitud de dirigir personalmente sus propios asuntos.

Aunque tales suposiciones fueran admisibles racionalmente, de todas maneras resultaría imposible que ese plan permaneciera oculto mucho tiempo. Lo anunciaría el hecho mismo de aumentar el ejército tan considerablemente en un período de profunda paz. ¿Qué razón verosímil podría darse, en un país que tuviera esa situación, para tan amplios aumentos de las fuerzas militares? Sería posible engañar al pueblo prolongadamente; y la destrucción del proyecto y de sus autores seguiría inmediatamente a su descubrimiento.

Se ha dicho que la disposición que limita a dos años la vigencia de las partidas del presupuesto destinadas al sostenimiento del ejército no daría resultado porque el Ejecutivo, una vez que dispusiera de tropas suficientes para atemorizar al pueblo y someterlo, encontraría en ellas suficientes recursos para poder renunciar a los autorizados por las leyes. Pero vuelve a surgir la pregunta, ¿con qué pretexto lograría disponer de fuerzas de esa magnitud en tiempo de paz? Si suponemos que fueron creadas a consecuencia de alguna insurrección interna o de alguna guerra exterior, el caso se sale de los términos de la objeción que se examina, pues la prohibición se endereza contra la facultad de mantener ejércitos en tiempos de paz. Habrá pocas personas tan ilusas como para sostener seriamente que no se debe organizar ejércitos para resistir a una invasión o sofocar una sublevación; y si en esas circunstancias la defensa de la comunidad exigiera un ejército tan numeroso que pusiera en peligro sus libertades, sería una de esas desgracias para las que no existe preservativo ni remedio. No hay forma posible de gobierno capaz de precavernos de ello; podría inclusive ser el resultado de una simple liga ofensiva y defensiva, si llegase a ser necesario para los confederados o aliados formar un ejército para la defensa común.

Pero es infinitamente menos probable que este mal nos amenace en un Estado de unión que en uno de desunión; y hasta podemos asegurar que es absolutamente improbable que lo experimentemos en la primera condición. No es fácil concebir la contingencia de peligros tan formidables para toda la Unión que exijan un ejército tan numeroso como para comprometer nuestras libertades, especialmente si nos fijamos en la ayuda que prestaría la guardia nacional, valioso y fuerte auxiliar con el que debe contarse siempre. Pero en un estado de desunión (como ya se demostró con amplitud en otro sitio), lo contrario de esta suposición sería no sólo probable, sino casi inevitable.

PUBLIO

(Es a Alexander Hamilton a quien se considera autor de este escrito)

NÚMERO 27

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Se nos ha dicho en diferentes tonos que una Constitución como la propuesta por la Convención no podrá funcionar sin la ayuda de una fuerza militar que ejecute sus leyes. Sin embargo, esto, como casi todas las cosas que ha alegado el partido contrario, es una simple afirmación carente del apoyo que le proporcionaría la enunciación precisa o inteligible de las razones en que se funda. Hasta donde he podido adivinar la intención latente de los impugnadores, me parece que su objeción dimana del presupuesto relativo a que el pueblo verá con malos ojos el que la autoridad federal intervenga en cualquier asunto de carácter interno. Dejando a un lado los reparos que pudiera suscitar lo inexacto u oscuro de la distinción entre lo que es interno y lo que es externo, indaguemos qué motivos hay para suponer esa actitud por parte del pueblo. A menos que imaginemos simultáneamente que las atribuciones del gobierno general se desempeñarán peor que las de los gobiernos de los Estados, no parece que haya motivo para la hipótesis de mala voluntad, desafecto u oposición por parte del pueblo. Creo que puede afirmarse como regla general que su confianza en un gobierno y su obediencia al mismo, corresponderán comúnmente a la bondad o maldad de la administración de éste. Admitamos que hay excepciones a esta regla; pero estas excepciones dependen tanto de causas accidentales, que no puede considerarse que guarden relación alguna con los méritos o los defectos intrínsecos de una Constitución. Sobre éstos sólo es posible juzgar a la luz de principios y máximas generales.

Ya hemos sugerido varias razones, a lo largo de estos escritos, de las cuales se deduce la probabilidad de que el gobierno general será administrado mejor que los gobiernos particulares; las principales consisten en que la extensión de la esfera electoral ofrecerá mayor opción o amplitud de elección al pueblo; que hay motivos para suponer que el Senado nacional se formará siempre con especial cuidado y discernimiento como consecuencia de la intervención de las legislaturas de los Estados, que están compuestas de hombres escogidos, y deben designar a los miembros del mencionado cuerpo, que estas circunstancias hacen concebir la esperanza de mayor inteligencia y una formación más amplia en el seno de las asambleas nacionales, así como que estarán menos expuestas al contagio del espíritu de partido y más libres de esos malos humores ocasionales o prejuicios y propensiones temporales que, en sociedades más reducidas, contaminan frecuentemente a los consejos públicos, producen la injusticia y la opresión de una parte de la comunidad y engendran proyectos que, aunque satisfagan una afición o un deseo momentáneos, acaban siempre suscitando la zozobra, el disgusto y la repugnancia generales. Varias otras razones suplementarias que refuerzan esa probabilidad se expondrán cuando examinemos críticamente la estructura interior del edificio que se nos invita a erigir. Aquí bastará observar que mientras no se señalen razones plausibles para justificar la opinión de que el gobierno federal será administrado en tal forma que se hará odioso o despreciable a los ojos del pueblo, no puede existir una base razonable para suponer que las leyes de la Unión encontrarán mayor obstrucción de parte de aquél o necesitarán otros métodos para lograr su cumplimiento que las leyes de los miembros particulares.

La esperanza de la impunidad es el gran aguijón de la sedición; el temor del castigo, su más poderoso freno. ¿No le será más fácil al gobierno de la Unión, que, en el caso de que disponga del grado necesario de poder, tendrá en su mano llamar en su ayuda a los recursos colectivos de toda la Confederación, reprimir el primer sentimiento e inspirar el segundo, que al gobierno de un solo Estado, que únicamente dispondrá de los recursos existentes en su interior? La facción turbulenta de un Estado puede fácilmente suponerse capaz de contender con los partidarios del gobierno en

ese Estado; pero apenas es creíble que sea tan ciega de imaginarse digna contrincante de los esfuerzos combinados de la Unión. Si la observación es exacta, hay menos peligro de que las ligas irregulares de individuos ofrezcan resistencia a la autoridad de la Confederación que a la de uno solo de sus miembros.

Me arriesgaré ahora a hacer una reflexión que, no por novedosa que parezca a algunos elementos, es menos justa; y consiste en que cuanto más se mezclen los actos de la autoridad nacional al ejercicio ordinario del gobierno, más se habituarán los ciudadanos a tropezarse con ella en los incidentes diarios de su vida política, más se familiarizarán con ella sus ojos y sus sentimientos, más hondo penetrará en aquellos objetos que influyen sobre las cuerdas más sensibles y ponen en movimiento los resortes más activos del corazón humano y mayor será la probabilidad de que se atraiga el respeto y la fidelidad de la comunidad. El hombre es, en mucha parte, la hechura del hábito. Lo que rara vez impresiona sus sentidos generalmente tiene muy poca influencia sobre su ánimo, y difícilmente puede esperarse que un gobierno que se mantiene siempre a distancia e invisible, se gane los sentimientos del pueblo. De aquí se infiere que la autoridad de la Unión y el afecto de los ciudadanos hacia ella se verán fortalecidos por su injerencia en las materias que se designan como de interés interior; y que las ocasiones de recurrir a la fuerza disminuirán en la medida en que su acción sea más familiar y más amplia su esfera. Cuanto más circule por esos cauces y corrientes en que naturalmente fluyen las pasiones de la humanidad, menos requerirá la ayuda de los violentos y peligrosos procedimientos de la coacción.

Lo que en todo caso es evidente, es que un gobierno como el que se propone tendrá mayores probabilidades de evitar la necesidad de usar la fuerza que esa especie de liga por la que se ha declarado la oposición, y que únicamente tendría autoridad para actuar sobre los Estados en su aspecto político o colectivo. Ya hemos demostrado que en esa Confederación no cabe otra sanción para el incumplimiento de las leyes que la fuerza; que las frecuentes infracciones de los miembros son el resultado natural de la estructura misma del gobierno, y que cuantas veces ocurran, sólo pueden remediarse, en cuanto ello es factible, por la violencia y la guerra.

El plan sobre el que ha dictaminado la Convención, al extender la autoridad de la jefatura federal hasta los ciudadanos de los diferentes Estados, permitirá al gobierno utilizar a la magistratura ordinaria en la ejecución de sus leyes. Es fácil percibir que esto tenderá a destruir en la mente del vulgo cualquier distinción respecto a las fuentes de donde las leyes procedan; y le proporcionará al gobierno federal la misma ventaja, en cuanto a obtener la obediencia debida a su autoridad, de que disfruta el gobierno de cada Estado, a más de la influencia sobre la opinión pública que le ha de prestar la importante circunstancia de poder llamar en su ayuda y apoyo a los resortes de toda la Unión. Merece particular atención en este punto que las leyes de la Confederación, respecto a los objetos enumerados y legítimos de su jurisdicción, se convertirán en la ley suprema del país, y que a su cumplimiento estarán obligados, por la santidad de un juramento, todos los funcionarios, legislativos, ejecutivos y judiciales, en cada Estado. Así, las legislaturas, tribunales y magistrados de los respectivos miembros se verán incorporados a los actos del gobierno nacional hasta el punto adonde se extienda su autoridad justa y constitucional; y se convertirán en sus auxiliares para lograr la observancia de sus leyes[29] (1). Todo hombre que reflexione sobre lo anterior y saque las consecuencias de esta situación, advertirá que existen buenas razones para confiar en que las leyes de la Unión serán cumplidas normal y pacíficamente, si sus poderes se administran con la proporción ordinaria de prudencia. Si suponemos arbitrariamente lo contrario, podemos deducir lo que nos plazca de esa suposición; porque seguramente no es imposible, con el imprudente ejercicio de sus facultades por el mejor gobierno que haya existido o que alguna vez pueda instituirse, provocar al pueblo y precipitarlo a los mayores excesos. Pero aunque los adversarios de la Constitución proyectada presumieran que los gobernantes nacionales serían insensibles a las consideraciones del bien público, a las obligaciones que impone el deber, todavía les preguntaría en qué favorecería semejante conducta los intereses de la ambición o los propósitos abusivos.

PUBLIO

(Se supone como autor de este escrito a Alexander Hamilton)

NÚMERO 28

AL pueblo del Estado de Nueva York:

No puede negarse que podrían presentarse circunstancias que hicieran necesario el empleo de la fuerza por parte del gobierno nacional. Nuestra propia experiencia ha corroborado las lecciones que nos proporciona el ejemplo de otras naciones; que a veces se suscitan emergencias de esa índole en todas las sociedades, sea cual fuere su constitución; que las sediciones e insurrecciones son, por desgracia, enfermedades tan naturales en el cuerpo político como los tumores y las erupciones en el cuerpo humano; que la idea de gobernar perpetuamente sin más armas que la ley (que según se nos dice, es el único principio admisible en un gobierno republicano) sólo existe en los ensueños de esos doctores políticos cuya sagacidad desdeña las enseñanzas de la instrucción experimental.

Si el gobierno nacional se viera en uno de esos casos de emergencia, no habría otro medio que el de la fuerza. Los medios que se pongan en juego deben guardar proporción con la importancia del mal. Si se tratara de una conmoción leve en una pequeña parte de un Estado, la milicia del resto del territorio bastaría para reprimirla, y debemos suponer que se hallaría dispuesta a cumplir con su obligación. Una insurrección, cualquiera que sea su causa inmediata, pone eventualmente en peligro a todo el gobierno. El amor a la paz pública, si no a los derechos de la Unión, impulsaría a los ciudadanos no comprendidos en el movimiento a oponerse a los insurgentes; y si el gobierno general probare en la práctica que favorecía la

prosperidad y el bienestar del pueblo, sería absurdo creer que éste no se hallaría dispuesto a sostenerlo.

Si, al contrario, la insurrección se extendiese a todo un Estado o a su mayor parte, sería indispensable utilizar otra clase de fuerza. Parece que Massachusetts se vio en la necesidad de organizar tropas para reprimir sus desórdenes internos; que Pensilvania, por el solo hecho de temer disturbios entre una parte de sus ciudadanos, ha considerado conveniente recurrir a la misma medida. Supongamos que el Estado de Nueva York se hubiera inclinado a recobrar la jurisdicción que perdió sobre los habitantes de Vermont: ¿podría haber esperado buen éxito en esa empresa sin más ayuda que la de la milicia? ¿No se habría visto obligado a formar y a mantener fuerzas más disciplinadas para llevar adelante su designio? Si, pues, es forzoso reconocer que los gobiernos mismos de los Estados pueden verse, en estas circunstancias extraordinarias, en la necesidad de recurrir a una fuerza armada que no sea la milicia, entonces ¿por qué se ha de negar la posibilidad de que el gobierno experimente la misma necesidad, en casos semejantes de apuro? ¿No ha de sorprendemos el que hombres que manifiestan su adhesión a la Unión en abstracto, señalen como objeción contra la Constitución propuesta un punto aplicable con diez veces más razón al plan por el que pelean; y que, hasta donde se funda en la verdad, es una consecuencia inevitable en toda sociedad civil organizada en una escala más amplia? ¿Quién no preferiría esta posibilidad a las agitaciones incesantes y frecuentes revoluciones que son los azotes constantes de las pequeñas Repúblicas?

Examinemos ahora el asunto desde otro punto de vista, suponiendo que, en vez de un sistema general, se formarán dos, tres o inclusive cuatro Confederaciones: ¿no se opondrían a la actuación de éstas las mismas dificultades? ¿No estaría cada una de ellas expuesta a las mismas contingencias, y al presentarse éstas no se verían obligadas, para reforzar su autoridad, a recurrir a los mismos medios que se rechazan en el caso de un gobierno que abarque a todos los Estados? Y en este supuesto ¿estaría la milicia más pronta o más apta a sostener la autoridad federal que si existiera una unión general? Cualquier hombre inteligente y sincero tendrá que reconocer, si es que reflexiona como es debido, que en su esencia la

objeción es igualmente aplicable a ambos casos; y que aunque tengamos un solo gobierno para todos los Estados, o distintos gobiernos para distintas porciones de ellos, o inclusive si los Estados se dividieren por completo[30], en ocasiones puede ser indispensable utilizar fuerzas constituidas en forma distinta que la guardia nacional con el objeto de conservar la paz pública y de sostener la autoridad de las leyes contra ciertas violentas agresiones que equivalen a insurrecciones y rebeldías.

Haciendo caso omiso de otros razonamientos, basta contestar a los que exigen una cláusula más terminante contra la existencia de fuerzas militares en períodos de paz, que todo el poder del gobierno en proyecto estará en manos de los representantes del pueblo. Ésta es la seguridad esencial y, después de todo, la única eficaz de los derechos y privilegios del pueblo que es asequible en la sociedad civil[31].

Si los representantes del pueblo traicionan a sus electores, no queda otro recurso que el ejercicio de ese derecho primordial de defensa propia que es superior a todas las formas positivas de gobierno, y que puede ejercerse con muchas más probabilidades de éxito contra las usurpaciones de los gobernantes nacionales que contra las de los de un Estado individual. En un Estado centralizado, como los distintos distritos, demarcaciones o provincias en que se divide, no poseen un gobierno aparte, no pueden tomar medidas legales para defenderse en el caso de que las personas investidas con el poder supremo se conviertan en usurpadores. Los ciudadanos se verán precisados a acudir tumultuosamente a las armas, sin orden ni concierto, y sin recursos, como no sean los de su valor y su desesperación. Los usurpadores, revestidos de las formas de la autoridad legal, pueden demasiado a menudo aplastar en su germen la naciente oposición. Cuanto más pequeño sea el territorio, más difícil le será al pueblo organizar un plan regular y sistemático de oposición y más fácil resultará vencer sus primeros esfuerzos. Se podrán descubrir más pronto sus preparativos y movimientos, y la fuerza militar, a las órdenes de los usurpadores, se podrá lanzar más rápidamente contra el sitio donde se ha iniciado la oposición. En semejante situación, sería necesaria una coincidencia especial de circunstancias favorables para asegurarle el éxito a la resistencia popular.

Los obstáculos para la usurpación y las facilidades de resistencia aumentan al ser mayor la extensión del Estado, a condición de que los ciudadanos conozcan sus derechos y se hallen dispuestos a defenderlos. La fuerza natural del pueblo relativamente a la fuerza artificial del gobierno, es mayor en una comunidad numerosa que en una reducida y, por lo tanto, más capaz de luchar contra los intentos tiránicos del gobierno. Pero en una confederación, el pueblo puede tenerse, sin exageración, como dueño completo de su propio destino. Como el poder es casi siempre el rival del poder, el gobierno general estará siempre alerta para contener las usurpaciones de los gobiernos estatales, y éstos obrarán de igual modo respecto al gobierno general. El pueblo podrá arrojar su peso en cualquiera de los dos platillos de la balanza y hacerlo preponderar en todos los casos. Si cualquiera de los dos invadiese sus derechos, podrá utilizar al otro como medio para enderezar la situación. ¡Qué sabio será si cuida de la unión y conserva, por consecuencia, una ventaja que nunca será suficientemente apreciada!

Puede admitirse como un axioma en nuestro sistema político, el que los gobiernos de los Estados nos protegerán cabalmente y en todas las contingencias posibles contra las agresiones de la autoridad nacional en perjuicio de la libertad del pueblo. No hay velos capaces de ocultar los proyectos de usurpación a la perspicacia de círculos escogidos de individuos, por mucho que puedan engañar al público en general. Las legislaturas poseerán mejores medios de informarse que éste, podrán descubrir el peligro desde lejos y adoptar inmediatamente un sistema regular de oposición en el que cooperen todos los recursos de la comunidad, puesto que dispondrán de todos los órganos del poder civil y de la confianza del pueblo. Pueden comunicarse rápidamente de uno a otro Estado y unir las fuerzas de todos para proteger la libertad común.

La gran extensión del país constituye otro factor de protección. Ya hemos experimentado su eficacia contra los ataques de una potencia extranjera, y daría los mismos resultados exactamente contra las acometidas de jefes ambiciosos en las asambleas nacionales. Aunque el ejército federal lograra acallar la resistencia de un Estado, los Estados más distantes podrían reunir mientras tanto nuevas fuerzas que enfrentarle. Las ventajas

obtenidas en un sitio tendrían que ser abandonadas para someter a la oposición en otros; y en cuanto la parte ya reducida a la obediencia se encontrara sola, renovaría sus esfuerzos y renacería su resistencia.

Es preciso recordar que la magnitud de la fuerza militar la determinarán, en todo caso, los recursos del país. Durante mucho tiempo no será posible sostener un gran ejército; y a medida que los medios para lograrlo aumenten, la población y fuerza natural de la comunidad aumentarán también en proporción. ¿En qué época podrá el gobierno federal reclutar y mantener un ejército capaz de extender su despotismo sobre el pueblo de un inmenso imperio, que está en situación, a través de los gobiernos de sus Estados, de proveer a su propia defensa, con toda la celeridad, el orden y método con que pueden hacerlo las naciones independientes? Esa aprensión puede considerarse como una enfermedad, para la que no se halla cura en los recursos de la argumentación y el razonamiento.

PUBLIO

(Alexander Hamilton es considerado el autor de este escrito)

NÚMERO 29

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La potestad de reglamentar la guardia nacional y la de llamarla al servicio en épocas de insurrección o invasión, son consecuencias naturales de la obligación de dirigir la defensa común y de velar por la paz interna de la Confederación.

No se necesita ser perito en la ciencia de la guerra para discernir que la uniformidad en la organización y disciplina de la milicia tendría los más benéficos efectos en todas las ocasiones en que se llamara a ésta a cooperar en la defensa pública. Dicha uniformidad le permitiría desempeñar sus deberes en el campamento y durante la campaña en completa correspondencia y concertadamente -lo cual es de gran importancia para las operaciones de un ejército-, y la prepararía para adquirir con mayor rapidez el grado de pericia en las actividades militares indispensables para que resultara útil. Tan deseable uniformidad sólo puede realizarse confiando la organización de la milicia a la autoridad nacional. Es, por tanto, con la más evidente propiedad, que el plan de la Convención propone que se faculte a la Unión *para proveer lo necesario para organizar, armar y disciplinar a la milicia, y para gobernar aquella parte de ésta que pueda utilizarse en el servicio de los Estados Unidos, reservando a los respectivos Estados el nombramiento de oficiales y la autoridad de instruir a la milicia de acuerdo con la disciplina prescrita por el Congreso*.

De los diferentes motivos en que se ha tomado pie para oponerse al plan de la Convención, ninguno tan sorprendente y tan insostenible en sí mismo

como el que ha servido para atacar esta cláusula. Si una guardia nacional bien ordenada es la defensa más natural de un país libre, seguramente que debe estar bajo las órdenes del organismo constituido en guardián de la seguridad nacional y a disposición de él. Si los ejércitos permanentes son un peligro para la libertad, un dominio eficaz sobre la guardia nacional por parte del cuerpo a cuyo cuidado se confía la protección del Estado, removerá, en cuanto ello es posible, los motivos y pretextos para que se cree esa desfavorable institución. Si el gobierno federal puede solicitar la ayuda de la milicia en las emergencias que exijan que el brazo militar apoye a la magistratura civil, podrá prescindir más fácilmente de emplear otra clase de fuerza. Si no le es posible contar con la primera, tendrá necesariamente que acudir a la segunda. Hacer innecesario al ejército será un procedimiento más seguro de impedir su existencia que mil prohibiciones sobre el papel.

Para provocar odiosidad contra el poder de disponer de la milicia para hacer cumplir las leyes de la Unión, se ha hecho notar que no existe en la Constitución propuesta ninguna disposición que autorice para convocar al *posse comitatus* con el objeto de que auxilie a los magistrados en el desempeño de sus deberes; de lo cual se ha inferido la intención de que el ejército sea el único auxiliar de aquéllos. Se advierte una extraña incoherencia en las objeciones que se han presentado, inclusive en las que proceden del mismo sector, lo cual no es de naturaleza a inspirar una opinión muy favorable de la sinceridad o buena fe de sus autores. Las mismas personas que nos dicen por un lado que los poderes del gobierno federal serán despóticos e ilimitados, nos informan por otro que dicho gobierno no poseerá siquiera autoridad para llamar al *posse comitatus*. Afortunadamente, esto último se queda tan corto respecto a la verdad como lo primero la excede. Sería tan absurdo dudar de que el derecho de expedir todas las leyes necesarias y apropiadas para ejercer sus facultades expresas incluiría el de requerir la ayuda de los ciudadanos para los funcionarios encargados de la ejecución de esas leyes, como lo sería el creer que el derecho de aprobar las leyes necesarias y apropiadas para fijar y recaudar los impuestos implicaría el poder de modificar las normas sobre derechos sucesorios o sobre la trasmisión de la propiedad raíz, o el de suprimir el

jurado en los juicios en que procede. Siendo evidente que la suposición de la ausencia de facultades para requerir el auxilio del *posse comitatus* carece por completo de fundamento, deduciremos que la conclusión que se desprende de ella, respecto a su aplicación a la autoridad del gobierno federal sobre la milicia, es tan maliciosa como ilógica. ¿Qué razón podría haber para suponer que la fuerza sería el único instrumento de la autoridad, solamente porque existe el derecho a utilizarla cuando sea necesario? ¿Qué pensaremos de los motivos que pueden inducir a hombres sensatos a razonar así? ¿Cómo evitar un conflicto entre nuestra caridad y nuestro juicio?

Por un curioso refinamiento del espíritu de recelo republicano, se nos enseña inclusive a ver una amenaza en la milicia si está en manos del gobierno federal. Se nos dice que pueden formarse cuerpos escogidos, integrados por elementos jóvenes y vehementes, que luego sirven de instrumento a un poder arbitrario. Es imposible prever qué plan desarrollará el gobierno nacional con el objeto de organizar la milicia. Pero lejos de coincidir con los puntos de vista de los que se oponen a los cuerpos selectos por juzgados peligrosos, si se ratificase la Constitución y un miembro de la legislatura federal procedente de este Estado me interrogase acerca de mi opinión sobre el establecimiento de la milicia, le contestaría, poco más o menos, lo que sigue:

El proyecto de disciplinar toda la milicia de los Estados Unidos es tan fútil como sería perjudicial, si fuera susceptible de llevarse a la práctica. Para adquirir mediana pericia en los ejercicios militares se requiere tiempo y práctica, y no bastan ni un día, ni siquiera una semana para lograrla. Obligar al estado llano y a las demás clases de ciudadanos a estar sobre las armas con el fin de practicar los ejercicios y evoluciones militares con la frecuencia necesaria que alcancen un grado de perfeccionamiento tal que puedan considerarse como una milicia bien organizada, constituiría una gran molestia para el pueblo, así como un inconveniente y detrimento general. Produciría una disminución anual en la labor productiva del país, que montaría, si calculamos sobre la base de la población actual, a una cantidad bastante cercana al costo de las dependencias civiles de todos los

Estados. Sería una imprudencia intentar una cosa que reduciría tan notablemente la suma del trabajo y la industria; y de realizarse el experimento no podría prosperar, pues no sería tolerado mucho tiempo. Con respecto a la masa del pueblo es difícil aspirar a más que armarla y equiparla convenientemente; y para vigilar que no se descuida este punto, habrá que reunirlo una o dos veces al año.

Pero si bien hay que abandonar el proyecto de impartir disciplina militar a toda la nación, por perjudicial o irrealizable, es de la mayor importancia que lo antes posible se adopte un plan bien meditado para la buena organización de la milicia. La atención del gobierno debería concentrarse sobre todo en la formación de un cuerpo selecto de un tamaño moderado, con sujeción a las reglas que fueran necesarias para capacitarlo efectivamente para servir en casos de urgencia. Reduciendo a esto el plan, sería posible tener un excelente cuerpo de milicia bien preparado, listo para entrar en acción siempre que lo exigiese la defensa del Estado. Con esto no sólo disminuiría la necesidad de las organizaciones militares, sino que, en el supuesto de que las circunstancias obligasen al gobierno a formar un ejército de cierta magnitud, éste no podría nunca amenazar las libertades del pueblo mientras existiese un cuerpo numeroso de ciudadanos, poco o nada inferiores a aquél en disciplina y en el manejo de las armas y dispuestos a defender tanto sus derechos como los de sus conciudadanos. Creo que ésta es la única alternativa de un ejército permanente en que puede pensarse y la mejor salvaguardia posible contra él, si llega a existir.

De esta suerte razonaría yo sobre el mismo asunto -como se ve, de manera distinta a la de los adversarios de la Constitución propuesta-, deduciendo argumentos a favor de la seguridad, de las mismas fuentes que ellos describen como erizadas de peligros y de causas de ruina. Pero ni ellos ni nosotros podemos adivinar lo que la legislatura nacional discurrirá acerca de este punto.

Es tan extravagante y forzada la idea de que la guardia nacional representa una amenaza para la libertad, que no sabemos si escribir sobre ella en serio o en broma; si considerarla como un simple ejercicio de

habilidad, semejante a las paradojas de los retóricos, como un artificio insincero para difundir prejuicios a cualquier costa o como el resultado del fanatismo político. ¿Dónde, en nombre de Dios, han de concluir nuestros temores, si no podemos confiar en nuestros hijos, nuestros hermanos, nuestros vecinos y conciudadanos? ¿Qué sombra de peligro pueden ofrecer hombres que se mezclan a diario con el resto de sus compatriotas y que comparten sus mismos sentimientos, conceptos, costumbres e intereses? ¿Qué motivos razonables de aprensión pueden colegirse de la facultad de la Unión para organizar estas milicias y requerir sus servicios cuando sean necesarios, en tanto que los distintos Estados retienen ellos solos el derecho exclusivo de nombrar a los oficiales? Si fuera posible abrigar alguna desconfianza de la milicia únicamente porque la organizará el gobierno federal, la circunstancia de que los Estados nombren a los oficiales debería extinguirla inmediatamente. No hay duda de que esta prerrogativa les asegurará en todo tiempo una influencia preponderante sobre la milicia.

El hombre que lea muchas de las publicaciones contra la Constitución, está expuesto a imaginarse que está recorriendo alguna novela o un cuento mal escrito, que en vez de imágenes naturales y agradables, ofrece a su imaginación horribles y deformes figuras.

Gorgonas, hidras y horribles quimeras que desnaturalizan y deforman lo que quieren representar y convierten a todo lo que tocan en un monstruo.

Proporcionan una muestra de lo anterior las exageradas y fantásticas insinuaciones que se han lanzado alrededor de la facultad de requerir los servicios de la guardia nacional. Que la de Nuevo Hampshire va a ser despachada a Georgia, la de Georgia a Nuevo Hampshire, la de Nueva York a Kentucky y la de Kentucky al Lago Champlain. Más aún, que las deudas con Francia y Holanda se van a pagar con milicianos en vez de con luises o ducados. Un día se dice que va a haber un gran ejército para acabar con las libertades del pueblo; al otro, las milicias de Virginia van a ser arrancadas de sus hogares para dominar la rebelión republicana de Massachusetts, a quinientas o seiscientas millas de distancia; que las de Massachusetts serán transportadas a igual distancia para someter la refractaria altanería de los aristocráticos virginianos. Las personas que deliran de este modo ¿pueden

imaginar que su arte o su elocuencia van a imponer esas fantasías o absurdos a los americanos como si fuesen verdades de a folio?

Si existiera un ejército que pudiese servir de instrumento al despotismo, ¿para qué tener una milicia? Y de no haber ejército, ¿dónde iría la milicia irritada por haber sido llamada a una remota e infructuosa expedición, con el propósito de reducir a la esclavitud a una parte de sus compatriotas, sino hasta la sede de los tiranos que meditaron tan necio como perverso proyecto, para aplastar las usurpaciones del poder que habían ideado y hacer con ellos un escarmiento de la justa venganza del pueblo vejado y exasperado? ¿Es así como los usurpadores intentan dominar a una nación culta y numerosa? ¿Empiezan por excitar el aborrecimiento de los que serán instrumentos de los abusos que proyectan? ¿Acostumbran iniciar su carrera con actos desenfrenados y repugnantes de poder, desprovisto de todo fin que no sea atraerse el odio y la execración universales? ¿Son acaso estas suposiciones las sobrias advertencias de patriotas sensatos a un pueblo que también lo es? ¿O son las delirantes exaltaciones de incendiarios o de fanáticos destemplados? Incluso si supusiéramos que los gobernantes nacionales estuvieran impulsados por la ambición más desenfrenada, es imposible creer que emplearían tan descabellados procedimientos para realizar sus designios.

En épocas de insurrección o de invasión sería natural y lógico que la milicia de un Estado vecino penetrara en otro para resistir a un enemigo común o para salvar a la República de las violencias de la facción o la sedición. Este primer caso ocurría a menudo durante la última guerra; y de hecho la asistencia recíproca es una de las principales finalidades de nuestra asociación política. Si la potestad de proporcionarla se pone bajo la dirección de la Unión, no habrá temor de que se desatiendan, por negligencia o indiferencia, los peligros que se ciernen sobre un vecino, hasta que su proximidad agregue los móviles de la propia conservación a los débiles impulsos del deber y la simpatía.

PUBLIO

(Es a Alexander Hamilton a quien se considera autor de este escrito)

NÚMERO 30

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Ya se ha observado que el gobierno federal debería tener el derecho de subvenir al sostenimiento de las fuerzas nacionales; en esta proposición van incluidos los gastos de reclutamiento, de construcción y equipo de flotas y cualquiera otro relacionado en alguna forma con los dispositivos y actividades militares. No son éstos, sin embargo, los únicos fines a que necesariamente debe extenderse la jurisdicción de la Unión en materia de ingresos. Es preciso que se incluya una disposición para que haga frente a las expensas del personal civil, para el pago de las deudas nacionales ya contraídas o las que se puedan contraer; y, en general, con respecto a todos los asuntos que exigirán desembolsos por parte del tesoro nacional. De esto se deduce que es necesario insertar en el plan de gobierno, en la forma que se quiera, el poder general para recaudar impuestos.

El dinero está considerado, con razón, como el principio vital del cuerpo político, y como tal sostiene su vida y movimientos y lo capacita para cumplir sus funciones más esenciales. Por consiguiente, una facultad perfecta de allegarse con normalidad y suficiencia los fondos necesarios, hasta donde los recursos de la comunidad lo permitan, debe ser considerada como un elemento componente indispensable en toda Constitución. Cualquier deficiencia a este respecto ocasionará uno de estos dos males: o el pueblo se verá sujeto a un saqueo continuo, en sustitución de otro sistema más recomendable para satisfacer las necesidades públicas, o el gobierno se extinguirá en una atrofia fatal y perecerá en breve tiempo.

En el imperio turco u otomano, el soberano, aunque en otros aspectos es dueño absoluto de las vidas y las fortunas de sus súbditos, no puede crear nuevos impuestos. La consecuencia es que permite a los gobernadores o bajás de las provincias que saqueen al pueblo sin compasión; mientras él, a su vez, les exprime las sumas que necesita para satisfacer sus propias exigencias y las del Estado. En América, por el mismo motivo, el gobierno de la Unión ha decaído gradualmente hasta un estado que se aproxima a la anonadación. ¿Quién puede dudar de que el bienestar del pueblo de ambos países resultaría favorecido por la existencia de facultades adecuadas para recaudar los ingresos que requiriesen las necesidades públicas, confiadas a buenas manos?

La actual Confederación, pese a su debilidad, pretendía conferir a los Estados Unidos el poder ilimitado de llenar las necesidades pecuniarias de la Unión. Pero procediendo conforme a un principio erróneo, ha realizado esto en tal forma que la intención resultó completamente frustrada. El Congreso está autorizado por los artículos que componen ese pacto (según se ha expuesto con anterioridad) para fijar y exigir cualesquiera sumas que a su juicio sean precisas para las atenciones de los Estados Unidos; y las requisiciones que decrete obligan a los Estados para todos los efectos constitucionales, con tal de apegarse a las reglas sobre prorrateo. Los Estados no tienen derecho a discutir la oportunidad de la exigencia, ni otra alternativa que la de elegir los medios de entregar las sumas que se les piden. Pero aunque éste sea pura y verdaderamente el caso; aunque al asumir ese derecho se infringirían los artículos de la Unión; aunque rara vez o nunca lo hayan reivindicado expresamente, en la práctica se ha ejercitado constantemente y continuará ejercitándose mientras los ingresos de la Confederación tengan que depender de la gestión intermedia de sus miembros. Todo hombre, aun el menos enterado de los asuntos públicos, sabe cuáles fueron las consecuencias de este sistema, y ellas han sido ampliamente explicadas en distintas partes de estas investigaciones. Ésta es la causa que principalmente ha contribuido a rebajamos a una situación que da tantos motivos de mortificación para nosotros y de regocijo a nuestros enemigos.

¿Qué otro remedio puede haber para esta situación que no sea un cambio en el sistema que la ha producido, un cambio en el falaz y engañoso método de cuotas y requisiciones? ¿Qué sustituto puede inventarse a este *ignis fatuus* financiero, sino el de permitir al gobierno nacional que recaude sus propios ingresos, mediante los procedimientos ordinarios de imposición que permiten todas las constituciones bien ordenadas a los gobiernos civiles? Los hombres de talento podrán declamar con éxito sobre cualquier tema; pero el ingenio humano no puede señalar ningún otro medio para salvamos de los apuros y dificultades que son el resultado natural de un erario público que carece de los recursos necesarios.

Los adversarios más inteligentes de la nueva Constitución admiten la fuerza de este razonamiento; pero condicionan su asenso estableciendo una distinción entre lo que llaman *imposición interna* e *imposición externa*. Reservan la primera a los gobiernos de los Estados; y se manifiestan dispuestos a conceder la última, consistente en contribuciones comerciales, o más bien en derechos sobre artículos importados, a la cabeza federal. Pero esta distinción violaría esa máxima de sentido común y buena política, que ordena que cada poder debe proporcionarse a su objeto; y conservaría al gobierno general bajo una especie de tutela de los gobiernos estatales, incompatible con todo propósito de que sea fuerte y eficaz. ¿Quién puede pretender que las contribuciones sobre el comercio igualan o igualarían, por sí solas, las exigencias presentes o futuras de la Unión? Si tomamos en cuenta la deuda actual, tanto exterior como interior, con arreglo a cualquier plan de amortización de la misma que merezca la aprobación de cualquier hombre consciente de la importancia de la justicia y el crédito público, a más de las instituciones que todos los partidos considerarán necesarias, no podremos hacernos la ilusión de que este recurso aislado, aun estirado al máximo, baste siquiera para las necesidades presentes. Las futuras no admiten cálculos ni limitaciones; y conforme al principio más de una vez citado, el poder de subvenir a ellas a medida que surgen debería ser igualmente ilimitado. Creo que puede considerarse como un hecho confirmado por la historia de la humanidad el que en el curso natural de las cosas, las necesidades de una nación en cada fase de su existencia serán, por lo menos, iguales a sus recursos.

Afirmar que el déficit puede saldarse por medio de requisiciones a los Estados equivale a confesar, por una parte, que no se puede confiar en ese sistema, y por la otra a contar con él para todo lo que pase de cierto límite. Los que han observado atentamente sus vicios y defectos, tal como han sido puestos de manifiesto por la experiencia o descritos en el curso de estos artículos, deben sentir una invencible repugnancia a encomendar los intereses nacionales a su aplicación, en cualquier grado que sea. Cualquiera que sea el momento en que se recurra a él, su tendencia inevitable será debilitar la Unión, y sembrar la simiente de la discordia y de disputas entre la cabeza federal y sus miembros y entre los miembros mismos. ¿Puede esperarse que el déficit se satisfará de este modo mejor de lo que han sido satisfechas hasta ahora las necesidades totales de la Unión? Es preciso recordar que si se va a exigir menos a los Estados, en cambio dispondrán de menos medios proporcionalmente para cumplir la demanda. Si las opiniones de los que apoyan la división que mencionamos arriba se toman como verdades, llegaríamos a concluir que existe en la economía de los asuntos nacionales un punto conocido en el que sería posible detenerse sin peligro y decir: hasta aquí se favorecerá el bien público si se satisfacen las necesidades del gobierno, pero todo lo que se haga más allá no merece nuestra solicitud ni nuestra preocupación. ¿Cómo es posible que un gobierno mal dotado y siempre carente de lo necesario pueda cumplir con los fines de su institución, cuidar de la seguridad, promover la prosperidad o consolidar la reputación de la comunidad? ¿Cómo podrá poseer alguna vez estabilidad y energía, dignidad o crédito, la confianza doméstica o el respeto del extranjero? ¿Cómo puede su administración ser otra cosa más que una serie de expedientes contemporizadores, ineficaces y deshonrosos? ¿Cómo logrará evitar la necesidad frecuente de sacrificar sus compromisos a las exigencias inmediatas? ¿Cómo estará en condiciones de emprender o llevar a buen término cualesquiera planes generosos o de aliento para el bien común?

Fijemos nuestra atención en los efectos que tendría esta situación desde la primera guerra en que nos encontráramos comprometidos. Para los efectos de la discusión, concedamos que las rentas producidas por los impuestos sobre el comercio bastan para pagar la deuda pública y los gastos

de la Unión en tiempo de paz. En estas circunstancias, estalla la guerra. ¿Cuál sería la conducta probable de un gobierno en semejante emergencia? Convencido por experiencia de que no podría contar con el éxito de las requisiciones, incapaz por su propia autoridad de allegarse nuevos recursos y apremiado por la creencia de que la nación se hallaba en peligro ¿no se vería compelido a disponer para la defensa del Estado de los fondos ya asignados por el presupuesto, desviándolos de su primitivo objeto? No es fácil explicarse cómo se logrará evitar una medida como la descrita; y si se adopta, salta a la vista que destruiría el crédito público en el momento mismo en que éste se hacía esencial para la seguridad del país. Sería el colmo de la fatuidad pensar que en semejante crisis podría prescindirse del crédito. En el sistema de guerra moderno, las naciones más ricas se ven obligadas a recurrir a grandes empréstitos. Un país de tan modestos recursos como el nuestro ha de sentir doblemente esta necesidad. ¿Pero quién le prestaría a un gobierno que hacía preceder sus gestiones para pedir prestado, de un acto que demostraba que no se podía confiar en la seriedad de sus medidas para solventar sus compromisos? Los préstamos que podría procurarse serían tan limitados en cantidad como gravosos en sus condiciones. Se efectuarían con arreglo a los mismos principios que sirven a los usureros para prestar a los deudores quebrados o fraudulentos -con cicatería y a enormes tasas de interés.

Posiblemente se piense que dados los escasos recursos del país, en el caso que suponemos, sería indispensable distraer de su objeto los fondos disponibles aunque el gobierno gozara de un derecho ilimitado para establecer impuestos. Pero dos consideraciones bastarán para calmar toda aprensión a este respecto: primero, la seguridad que abrigamos de que todos los recursos de la comunidad serían puestos a escote, hasta el límite de su capacidad, en beneficio de la Unión; segundo, que cualquier déficit que resulte, podrá suplirse con facilidad mediante empréstitos.

La potestad de hacerse de fondos adicionales como consecuencia de gravámenes sobre nuevos objetos, capacitaría al gobierno nacional para pedir prestado lo que puedan exigir sus necesidades. En tal caso los extranjeros, así como los ciudadanos de América, podrán tener confianza en sus compromisos; pero fiarse de un gobierno que depende a su vez de otros

trece en lo que se refiere a los medios para cumplir sus contratos, requiere un grado de credulidad que raras veces se encuentra en las transacciones pecuniarias del género humano y es poco compatible con la perspicacia habitual de la avaricia, una vez que la situación de dicho gobierno se perciba claramente.

Las reflexiones de este género quizás pesen muy poco en la mente de los hombres que esperan ver reproducidas en América las apacibles escenas de los tiempos poéticos o fabulosos; pero quienes creen que vamos a experimentar la parte que nos toque de las vicisitudes y calamidades que han sido el patrimonio de los demás países, seguramente las encontrarán dignas de cuidadosa atención. Estos hombres tienen que contemplar con dolorosa preocupación la situación actual de su país, y que lamentar los males de que la ambición o la venganza pueden tan fácilmente hacerlo víctima.

PUBLIO

(Alexander Hamilton es considerado el autor de este escrito)

NÚMERO 31

AL pueblo del Estado de Nueva York:

En las disertaciones de cualquier índole hay ciertas verdades primarias, o primeros principios, sobre los que se apoyan todos los razonamientos que han de seguir. Estos principios contienen una evidencia interna, que es anterior a toda reflexión o razonamiento y se impone al asentimiento de nuestro entendimiento. Donde no se produce ese efecto, es porque existe algún desorden o defecto en los órganos perceptivos, o la influencia de algún gran interés, pasión o perjuicio. De esta clase son las máximas de la geometría, según las cuales *el todo es mayor que la parte; las cosas iguales a una tercera, son iguales entre sí; dos líneas no pueden encerrar un espacio; todos los ángulos rectos son iguales entre sí*. De igual naturaleza son estas otras máximas de la ética y la política: que no hay efecto sin causa; que los medios deben ser proporcionados al fin; que todo poder debe ser conmensurado a su objeto; que no debe haber limitación de un poder que tiene por finalidad lograr un propósito que en sí mismo no admire limitación. Y en las dos últimas ciencias hay otras verdades que si no llegan a la categoría de axioma, son consecuencias tan directas de ellos, tan evidentes en sí mismas y tan conformes con los dictados naturales e inadulterados del sentido común, que reclaman el asentimiento de los espíritus sanos e imparciales, con una fuerza y un poder de convicción igualmente irresistibles.

Los objetos que investiga la geometría están tan alejados de las actividades que despiertan y ponen en movimiento las ingobernables

pasiones del corazón humano, que los hombres no tienen dificultad en adoptar no solo los teoremas más sencillos de esta ciencia, sino inclusive esas abstrusas paradojas que, por mucho que sean susceptibles de ser demostradas, se hallan en desacuerdo con los conceptos naturales que la mente, sin ayuda de la filosofía, se formaría sobre el particular. La divisibilidad infinita de la materia o, en otras palabras, la divisibilidad infinita de una cosa finita, extensiva hasta el átomo más pequeño, es un punto sobre el que están conformes los geómetras, aunque no es más accesible al sentido común que cualquiera de esos misterios religiosos contra los cuales las baterías de la incredulidad han dirigido sus fuegos tan diligentemente.

Pero en el terreno de las ciencias morales y políticas los hombres son más difíciles de persuadir. Hasta cierto grado es más propio y conveniente que ocurra así, dado que la cautela y la investigación constituyen una coraza indispensable contra el error y el engaño. Pero esta resistencia puede ir demasiado lejos, degenerando en obstinación, terquedad o mala fe. Aunque no puede pretenderse que los principios de las ciencias morales y políticas posean en general el mismo grado de certidumbre que los de las matemáticas, en cambio, les corresponde bastante más de la que parecemos estar dispuestos a reconocerles, a juzgar por la conducta de los hombres en los casos que se les presentan. La oscuridad reside más a menudo en las pasiones y los prejuicios del razonador que en la materia misma. Con demasiada frecuencia, los hombres no permiten que funcione libremente su inteligencia, sino que, cediendo a alguna preferencia obstinada, se enredan en las palabras y se pierden entre las sutilezas.

¿En qué otra forma explicarse (si admitimos la sinceridad de nuestros impugnadores) que proposiciones tan claras como las que ponen de manifiesto la necesidad de que el gobierno de la Unión goce de un poder general para decretar impuestos, tropiecen con adversarios entre los hombres de buen criterio? Aunque estas proposiciones han sido expuestas con amplitud en otro lugar, tal vez no sea inoportuno resumirlas aquí, por vía de introducción al estudio de las objeciones que se les han hecho. En sustancia son las siguientes:

Un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se someten a su cuidado, y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo.

Como la obligación de dirigir la defensa nacional y de asegurar la paz pública contra la violencia doméstica o del extranjero implica hacer frente a contingencias y peligros a los que no es posible asignar un límite, el poder respectivo no debe tener otros términos que las exigencias de la nación y los recursos de la comunidad.

Como los ingresos del erario son la máquina esencial que procura los medios para satisfacer las exigencias nacionales, el poder de obtener dichos ingresos con toda amplitud debe ser necesariamente concomitante del de subvenir a las referidas exigencias.

Como la teoría y la práctica concurren para probar que el poder de recaudar los ingresos es ineficaz cuando se ejerce sobre los Estados en su calidad colectiva, el gobierno federal debe forzosamente gozar de facultades ilimitadas para cobrar impuestos con arreglo a los métodos usuales.

Si la experiencia no demostrase lo contrario, estaría justificada la conclusión de que la conveniencia de un poder general de imposición por parte del gobierno federal podría apoyarse sin temor en lo incontestable de estas proposiciones, sin ayuda de otros ejemplos o argumentos. Pero ocurre de hecho que los enemigos de la Constitución propuesta, en vez de convenir en que son exactas y verdaderas, parecen redoblar contra esta parte del plan sus esfuerzos más intensos y empeñosos. No estará, por tanto, de más analizar los argumentos que la combaten.

Los que han llevado principalmente el peso de este punto de vista parecen reducirse en rigor a lo que sigue:

No es cierto que, porque las exigencias de la Unión. no sean susceptibles de limitación, sus facultades para imponer contribuciones deban también ser ilimitadas. El dinero es tan necesario para las

atenciones de la administración local como para las de la Unión, y las primeras son, por lo menos, tan importantes como las segundas para la felicidad del pueblo. Por lo tanto, es tan necesario que los gobiernos de los Estados puedan disponer de los medios de satisfacer sus necesidades, como que el gobierno nacional posea la misma facultad respecto a las exigencias de la Unión. Pero un poder ilimitado de tributación en manos del último, puede con el tiempo privar a los primeros de los medios para proveer a sus propias necesidades, poniéndolos enteramente a merced de la legislatura nacional. Puesto que las leyes de la Unión han de ser la suprema ley del país y que tendrá facultad para expedir todas las leyes que puedan ser necesarias para llevar a cumplido efecto los poderes de que se proyecta dotarlo, el gobierno nacional puede suprimir en cualquier tiempo los impuestos establecidos para fines locales con el pretexto de que perjudican los suyos. Quizá alegue que lo hace para asegurar el rendimiento de las rentas nacionales. Y de esta suerte todos los recursos de la tributación pueden convertirse gradualmente en objetos de monopolio federal, con el resultado de excluir completamente y de destruir a los gobiernos de los Estados.

Este sistema de razonar a veces parece que gira alrededor de supuestas usurpaciones por parte del gobierno nacional; en otros momentos parece que sólo se presenta como una consecuencia de la actuación constitucional de los poderes de que se tiene la intención de dotarlo. Sólo bajo este último aspecto es posible reconocerle ciertos motivos de fundamento. En cuanto nos lancemos a conjeturas acerca de las usurpaciones del gobierno federal, caeremos en un abismo insondable y nos colocaremos prácticamente más allá del alcance de todo razonamiento. La imaginación puede vagar a placer y hasta perderse entre los laberintos de un castillo encantado, sin saber de qué lado voltear para salir del intrincado enredo en que se aventuró tan locamente. Cualesquiera que sean los límites que se pongan o las modificaciones que se hagan a los poderes de la Unión, es fácil imaginar una serie interminable de peligros; y si cedemos a un exceso de recelos y temores, podemos llegar a un estado de absoluto escepticismo e indecisión. Repito aquí lo que dije en esencia en otro lugar: que todas las objeciones

fundadas en el peligro de una usurpación deben referirse a la composición y estructura del gobierno, no a la naturaleza o amplitud de sus poderes. Los gobiernos de los Estados están investidos de absoluta soberanía por sus constituciones originales. ¿En qué consiste nuestra seguridad contra las usurpaciones de ese sector? Indudablemente que en la forma como están constituidos y en el hecho de que quienes deben administrarlos dependen del pueblo. Si la estructura que se sugiere para el gobierno federal, resulta después de un detenido examen, que ofrece, hasta donde es debido, la misma clase de protección, habrá que descartar toda aprensión con motivo de usurpaciones.

No debe olvidarse que la propensión de los gobiernos de los Estados a invadir los derechos de la Unión es tan probable como la tendencia de la Unión a traspasar los límites de los derechos de los gobiernos de los Estados. Qué lado es verosímil que prevalezca en semejante conflicto, dependerá de los medios que las partes contendientes encuentren factible emplear con el objeto de asegurarse el éxito. Como en las Repúblicas la fuerza se halla siempre del lado del pueblo y como existen razones de peso para suponer que los gobiernos de los Estados generalmente poseerán mayor influencia sobre éste, la conclusión que se impone es que tales contiendas tienen más probabilidades de concluir mal para la Unión; y que son mayores las de usurpaciones de los miembros a costa de la cabeza federal, que las de ésta en perjuicio de sus miembros. Pero es evidente que todas las conjeturas de esta índole han de ser en extremo vagas y falibles; y que lo más práctico, sin comparación, es prescindir de ellas y ceñir nuestra atención exclusivamente a la naturaleza y amplitud de los poderes, tal como los ha delineado la Constitución. Fuera de esto, lo demás debe dejarse a la prudencia y la firmeza del pueblo, que, como tendrá las balanzas en su propia mano, cuidará siempre, como es de esperar, de mantener el equilibrio constitucional entre el gobierno general y los de los Estados. En este terreno, el único firme, no será difícil hacer a un lado las objeciones que se han suscitado en contra de que los Estados Unidos gocen de un poder ilimitado de imposición.

PUBLIO

(Se otorga la autoría de este escrito a Alexander Hamilton)

NÚMERO 32

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Aunque opino que el hecho de que la Unión estuviera facultada para intervenir en la recaudación de los ingresos de los gobiernos de los Estados no puede tener para éstos las peligrosas consecuencias que se temen, porque estoy persuadido de que el sentido del pueblo, el gran riesgo que existiría de provocar el resentimiento de los gobiernos de los Estados y la convicción de la utilidad y necesidad de la administración local para objetos locales formarían una barrera infranqueable contra el uso vejatorio del citado poder; sin embargo, estoy dispuesto a reconocer en toda su amplitud la justicia del razonamiento que requiere que los Estados individuales posean una autoridad absoluta y no sujeta a restricción ajena para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades peculiares. Al conceder lo anterior, afirmo que (con la sola excepción de los derechos de exportación e importación) conforme al plan de la Convención conservarían esa potestad del modo más absoluto e incondicional, y que el intento de parte del gobierno nacional para coartarles su ejercicio constituiría una arrogación violenta de poder, que no hallaría apoyo en ninguna cláusula o artículo de la Constitución.

La completa consolidación de los Estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que se les dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el plan de la Convención tiende solamente a conseguir una consolidación o unión parcial, los gobiernos de los Estados conservarían

todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento. Esta delegación exclusiva o, mejor dicho, esta enajenación de la soberanía estatal, únicamente existiría en tres casos: cuando la Constitución, en términos expresos, concediera autoridad exclusiva a la Unión; cuando otorgara en una parte cierta facultad a la Unión y en otra prohibiera a los Estados que ejercitaran la misma facultad, y cuando se concediera una potestad a la Unión, con la que otra similar por parte de los Estados sería total y absolutamente contradictoria e incompatible. Empleo estos términos para distinguir este último caso de otro que se le parece, pero que en verdad sería muy diferente; me refiero a cuando el ejercicio de una jurisdicción concurrente pueda producir interferencias ocasionales en la política de cualquier rama administrativa, pero sin implicar una contradicción directa e incompatible en punto a la autoridad constitucional. Estos tres casos de jurisdicción exclusiva del gobierno federal pueden ilustrarse con los siguientes ejemplos:

la penúltima cláusula de la octava sección del primer artículo dispone expresamente que el Congreso ejercerá la facultad exclusiva de legislar con relación al distrito que se destinará para sede del gobierno. Esto responde al primer caso. La primera cláusula de la misma sección faculta al Congreso para decretar y recaudar impuestos, derechos y consumos; y la segunda cláusula de la décima sección del mismo artículo declara que ningún Estado podrá, sin autorización del Congreso, imponer cualesquiera contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones, excepto con el fin de cumplir sus leyes de inspección. De aquí resultaría el poder exclusivo de la Unión para establecer derechos sobre las importaciones y exportaciones, con la excepción especial mencionada; pero este poder se halla restringido por otra cláusula donde se declara que no se cobrarán derechos ni impuestos sobre los artículos que se exporten de cualquier Estado; por lo cual ya sólo comprende los derechos de importación. Esto encaja en el segundo caso. El tercero se encontrará en la cláusula según la cual el Congreso tendrá poder para establecer una regla uniforme de naturalización que rija en todos los Estados Unidos. Este poder tiene a la

fuerza que ser exclusivo; porque si cada Estado tuviera facultad para prescribir una regla distinta, no podría existir una regla uniforme.

Un caso que quizás parezca similar al anterior, pero que en realidad es completamente distinto, atañe a la cuestión que vamos a considerar en seguida. Me refiero al poder de cobrar impuestos sobre artículos que no hayan sido exportados o importados. Sostengo que se trata notoriamente de una facultad que poseen concurrentemente y en igualdad de condiciones los Estados Unidos y los Estados individuales. Claramente no hay ningún termino en la clausula que lo otorga que haga que ese poder sea exclusivo de la Unión, ni hay tampoco ninguna frase ni cláusula en otro lugar que prohíba que los Estados lo ejerzan. Tan lejos estamos de que sea éste el caso, que es posible deducir un argumento sencillo y concluyente en contrario, de la restricción impuesta a los Estados en relación con los derechos de exportaciones e importaciones. Esta restricción lleva implícito el reconocimiento de que los Estados poseerían el poder que se excluye, en el caso de que no se hubiera insertado; e implica también la admisión de que su autoridad permanece incólume por lo que hace a todos los restantes impuestos. Desde cualquier otro punto de vista resultaría inútil y peligrosa; sería inútil porque si el otorgamiento a la Unión del poder de establecer esos derechos supusiera la exclusión de los Estados, o inclusive su subordinación en este punto, no habría necesidad de tal restricción; y resultaría peligrosa porque su introducción nos lleva directamente a la conclusión que antes enunciamos y que, si el razonamiento de nuestros adversarios es exacto, seguramente sería contraria a la intención de sus autores; quiero decir que los Estados, en todos los casos a que la restricción no se aplicara, tendrían una facultad de imposición concurrente con la de la Unión. La restricción de que tratamos es lo que los abogados llaman *una negativa que afirma implícitamente*, esto es, la negación de un hecho y la afirmación de otro, la negación de la autoridad de los Estados para imponer derechos sobre exportaciones e importaciones y la afirmación de su autoridad para establecerlos sobre cualquier otra clase de artículos. Sería puramente sofístico argüir que su finalidad fue excluirlos por completo de la facultad de decretar contribuciones de la primera especie, dejándolos en

libertad para aplicar otras con sujeción a lo que determinara la legislatura nacional. La cláusula restrictiva o prohibitoria sólo dice que no podrán imponer dichos derechos sin autorización del Congreso; y si interpretamos esto en el sentido mencionado en último término, entonces estaríamos entendiendo que la Constitución insertó una prevención expresa en vista de una conclusión altamente absurda: la de que los Estados, con el consentimiento de la legislatura nacional, podrían gravar las exportaciones y las importaciones, y que podrían decretar impuestos sobre cualquier otro artículo, a no ser que se lo impidiera el mismo cuerpo. Si ésta era la intención que se tenía ¿por qué no contentarse desde un principio con la que se afirma ser la consecuencia natural de la cláusula primitiva, que confiere facultades impositivas generales a la Unión? Es evidente que éste no pudo haber sido su propósito y que no es admisible una interpretación de esa índole.

En cuanto a la suposición relativa a que el poder tributario de los Estados es incompatible con el de la Unión, no puede admitirse en el sentido que exigiría la exclusión del de los Estados. Es posible, ciertamente, que uno de éstos imponga un derecho sobre determinado artículo que dé por resultado que sea inoportuno el que la Unión grave el mismo objeto; pero esto no implicaría la imposibilidad constitucional de establecer el segundo impuesto. El monto de los impuestos, la oportunidad e inoportunidad de un aumento por cualquiera de los dos sectores, serían cuestiones de prudencia mutua, pero no supondrían una contradicción directa de sus poderes. La política que persiga cada uno de los sistemas nacional y local de hacienda, quizás no siempre coincida exactamente y sea necesaria una tolerancia recíproca. No basta, sin embargo, la simple posibilidad de ciertos inconvenientes al ejercitar facultades, para privar de un derecho preexistente de soberanía y hacerlo desaparecer por inferencia, sino que es necesaria una oposición constitucional directa.

La necesidad de una jurisdicción concurrente, en ciertos casos, resulta de la división del poder soberano; y la regla de que los Estados conservan en toda su plenitud todas las facultades de las cuales no se desprendieron explícitamente a favor de la Unión no es una consecuencia teórica de esa división, sino que está claramente admitida en todo el texto del documento

que contiene los artículos de la Constitución propuesta. Allí encontramos que, a pesar de la concesión de facultades positivas y generales, se ha tenido extremo cuidado, en los casos en que se ha considerado inconveniente que esas facultades compitiesen a los Estados, de insertar cláusulas negativas que prohíben su ejercicio por los repetidos Estados. La décima sección del primer artículo está totalmente integrada por esta clase de cláusulas. Esta circunstancia indica claramente el sentir de la Convención y nos proporciona una regla de interpretación fundada en el instrumento mismo, que justifica la proposición que he defendido y refuta toda hipótesis en contrario.

PUBLIO

(Se supone la autoría de este artículo en Alexander Hamilton)

NÚMERO 33

AL pueblo del Estado de Nueva York:

El resto de la argumentación contra las disposiciones de la Constitución en materia de impuestos, descansa sobre la cláusula siguiente. La última cláusula de la octava sección del primer artículo del plan sujeto a deliberación, autoriza a la legislatura nacional *para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para ejercer los poderes que esa institución confiere al gobierno de los Estados Unidos, o a cualquier departamento o funcionario de ellos*. Y la segunda cláusula del artículo sexto declara *que la Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a aquélla, y los tratados celebrados en nombre de aquéllos, serán la ley suprema del país, a pesar de cualesquiera disposiciones en contrario, de las constituciones o leyes de cualquier Estado*.

Estas dos cláusulas han dado origen a numerosas y virulentas invectivas y airadas peroraciones contra la Constitución propuesta. Han sido señaladas al pueblo con los colores exagerados de la tergiversación, como los perniciosos instrumentos que destruirán sus gobiernos locales y exterminarán sus libertades; como el horrible monstruo cuyas hambrientas fauces no respetarían el sexo ni la edad, las clases altas ni las bajas, lo sagrado ni lo profano; y, sin embargo, y por extraño que les parezca después de todo este clamor a quienes ocurre que no comparten el mismo punto de vista, puede afirmarse con absoluta confianza que el funcionamiento constitucional del gobierno proyectado sería exactamente el mismo si estas

cláusulas se borraran por completo que si se repitieran en cada artículo. Sólo ponen de manifiesto una verdad que habría resultado necesaria e inevitablemente del acto mismo de constituir un gobierno federal y de investirlo con determinados poderes. Esta proposición es tan clara que los más moderados apenas pueden oír las bufonadas tan libremente desahogadas contra esta parte del plan sin experimentar emociones que alteren su ecuanimidad.

¿Qué es un poder, sino la capacidad o facultad de hacer algo? ¿Qué es la facultad de hacer algo, sino el poder de emplear los medios necesarios para su ejecución? ¿Qué es el poder legislativo, sino el poder de hacer leyes? ¿Cuáles son los medios de ejecutar el poder legislativo sino las leyes? ¿Qué es el poder de imponer y recaudar contribuciones, sino un poder legislativo o un poder de hacer leyes para establecer y cobrar impuestos? ¿Cuáles son los medios apropiados para ejercitar esa facultad, sino las leyes necesarias y convenientes?

Esta sencilla serie de preguntas nos ofrece desde luego una prueba por medio de la cual juzgar de la verdadera naturaleza de la cláusula que suscita quejas. Nos conduce a esta verdad palpable: que la facultad de imponer y recaudar contribuciones tiene que ser una facultad para promulgar todas las leyes necesarias y convenientes para el cumplimiento de ese poder; ¿y qué hace la desgraciada y calumniada disposición de que tratamos, sino enunciar la misma verdad, a saber, que la legislatura nacional, a quien se concedió previamente el poder de establecer y cobrar impuestos, podría, en ejecución de dicho poder, aprobar todas las leyes necesarias y convenientes para llevarlo a efecto? He aplicado estas observaciones de manera especial al poder tributario porque es la materia que examinamos de momento, y porque es la más importante de las potestades que se recomienda que se confieran a la Unión. Pero el mismo procedimiento conducirá al mismo resultado en el caso de todos los otros poderes mencionados por la Constitución. Y es expresamente para ejecutar estos poderes que la cláusula amplísima, según se le ha llamado afectadamente, autoriza a la legislatura nacional para expedir todas las leyes necesarias y convenientes. Si algo hay que objetar debe buscarse en los poderes específicos en que se apoya esta

declaración general. La declaración misma, aunque se la pueda tachar de redundante o tautológica, al menos es perfectamente inocua.

Pero la suspicacia puede preguntar: ¿por qué entonces se incluyó? Contestaremos que sólo debió de hacerse como una precaución más y para ponerse a salvo de todas las cavilosas sutilezas de los que más tarde se sintiesen dispuestos a restringir y eludir las legítimas facultades de la Unión. La Convención previó probablemente lo que ha sido finalidad principal de estos artículos: inculcar que el peligro que más amenaza nuestro bienestar político es el de que los gobiernos de los Estados acaben por minar los cimientos de la Unión; de ahí su empeño en no dejar este punto esencial a merced de las interpretaciones. Sea cual fuere la causa, la prudencia de esta precaución es evidente, dado el clamor elevado contra ella; ya que tal clamor descubre la tendencia a poner en duda la gran verdad que esta cláusula tiene manifiestamente por objeto proclamar.

Pero de nuevo se puede preguntar: ¿quién ha de juzgar sobre la necesidad y conveniencia de las leyes que se expedirán con el objeto de llevar a efecto los poderes de la Unión? Contestaré, primero, que esa pregunta surge también y con igual amplitud ante la simple concesión de esos poderes que ante la cláusula declaratoria; y, segundo, que el gobierno nacional, como cualquier otro, debe juzgar en primera instancia sobre el ejercicio adecuado de sus poderes, y sus electores en último término. Si el gobierno federal sobrepasara los justos límites de su autoridad, haciendo un uso tiránico de sus poderes, el pueblo, de quien es criatura, debe invocar la norma que ha establecido y tomar las medidas necesarias para reparar el agravio hecho a la Constitución, como lo sugieran las exigencias del caso y lo justifique la prudencia. La constitucionalidad de una ley tendrá que determinarse en todos los casos según la naturaleza de los poderes en que se funde. Supongamos que, interpretando forzadamente sus facultades (cosa que es muy fácil imaginarse), la legislatura federal tratara de variar las leyes sucesorias en algún Estado: ¿no aparecería con evidencia que al hacer este intento se excedía en su jurisdicción, invadiendo la del Estado? Suponed, de nuevo, que con el pretexto de que perjudicaba a su erario, quisiera anular un impuesto sobre la tierra establecido por las autoridades de un Estado: ¿no sería igualmente evidente que con esto infringía esa jurisdicción

concurrente en materia de esta clase de impuestos, que la Constitución claramente reconoce que poseen los gobiernos de los Estados? Si alguna vez hubiere dudas a este respecto, la culpa se deberá íntegra a los razonadores que, con el imprudente celo de su animosidad contra el plan de la Convención, han procurado envolverlo en una nube hecha adrede para oscurecer las verdades más llanas y sencillas.

Se ha dicho que las leyes de la Unión han de ser la suprema ley del país. Pero ¿qué inferencia se desprende de esto y qué valor tendrían aquéllas si no fueran supremas? Es evidente que no significarían nada. Una ley, por el sentido mismo de esa palabra, supone la supremacía. Es una regla que están obligados a observar aquellos a quienes se dirige. Se trata de una consecuencia de toda asociación política. Cuando los individuos ingresan en el estado de sociedad, las leyes de esa sociedad deben ser el regulador supremo de su conducta. Si cierto número de sociedades políticas entran en otra sociedad política mayor, las leyes que esta última promulgue conforme a los poderes que le encomiende su Constitución necesariamente deben ser supremas para esas sociedades, así como para los individuos de que están compuestas. De otro modo sería un mero tratado, dependiente de la buena fe de las partes, y no un gobierno, que no es más que otro nombre que se da a la supremacía y al poder políticos. Pero no se deduce de esta doctrina que los actos de la sociedad mayor que no estén de acuerdo con sus poderes constitucionales, sino que constituyan invasiones de las facultades restantes de las sociedades menores, se convertirán en la ley suprema del país. Éstos no serán otra cosa que actos de usurpación y merecerán que se les trate como tales. Por lo tanto, vemos que la cláusula que declara la supremacía de las leyes de la Unión, como la que antes estudiamos, únicamente enuncia una verdad que dimana inmediata y necesariamente de la institución de un gobierno federal. Supongo que no habrá escapado a los observadores que limita expresamente esa supremacía a las leyes que se hagan conforme a la Constitución, lo cual menciono sólo como ejemplo de las precauciones tomadas por la Convención, ya que esta limitación habría habido que sobrentenderla aunque no se formulara expresamente.

Por lo tanto, aunque una ley que creara un impuesto para utilidad de los Estados Unidos sería suprema por naturaleza y no habría modo legal de

oponerse a ella o de contrarrestarla, en cambio una ley que anulase o evitase la recaudación de un impuesto decretado por las autoridades de los Estados (excepto sobre importaciones y exportaciones), no sería la ley suprema del país, sino la usurpación de un poder no conferido por la Constitución. En cuanto una duplicación inconveniente de contribuciones sobre el mismo objeto puede dificultar o hacer aleatorio el cobro, constituiría una molestia recíproca, no debida a la superioridad o la falta de poder de cualquiera de las partes, sino al uso imprudente de dicho poder por una u otra, e igualmente desfavorable para las dos. Es de esperar y de suponerse que el interés mutuo inspirará un acuerdo sobre este punto, evitando cualquier perjuicio grave. De todo lo anterior se infiere que los Estados individuales conservarían, bajo la Constitución propuesta, la potestad independiente e irrestringible para recaudar sus rentas públicas con toda la amplitud que pueda serles necesaria y por medio de toda clase de impuestos, excepto los derechos sobre importaciones y exportaciones. Demostraré en el próximo artículo que esta jurisdicción concurrente en materia de impuestos era la única alternativa admisible a una completa subordinación de las autoridades de los Estados a las de la Unión, con relación a esta rama del poder.

PUBLIO

(Es a Alexander Hamilton a quien se da la autoría de este escrito)

NÚMERO 34

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Me hago la ilusión de haber demostrado claramente en mi último artículo que, con arreglo a la Constitución propuesta, los distintos Estados tendrían una autoridad igual a la de la Unión en materia de ingresos, excepto en lo tocante a los derechos sobre importaciones. Como esto deja libre a los Estados la mayor parte de los recursos de la comunidad, no tiene fundamento la afirmación de que no poseerían medios todo lo abundantes que se pudiera desear para satisfacer sus propias necesidades, independientemente de toda intervención externa. Todavía más ampliamente resaltará que el campo posee amplitud suficiente cuando pasemos a considerar la pequeña parte de los gastos públicos que les corresponderá cubrir a los gobiernos de los Estados.

Argumentar sobre la base de principios abstractos que esta autoridad coordinada no puede existir, equivale a enfrentar la suposición y la teoría con los hechos y la realidad. Por muy adecuados que sean esos razonamientos para demostrar que una cosa no debería existir, deben ser rechazados por completo cuando se les utiliza para probar que algo no existe contrariamente a la evidencia del hecho mismo. Es bien sabido que en la República romana la autoridad legislativa, en última instancia, residió durante mucho tiempo en dos cuerpos políticos diferentes, no como ramas de la misma legislatura, sino como legislaturas distintas e independientes, en cada una de las cuales prevalecían intereses opuestos: en una los patricios, en la otra los plebeyos. Podrían haberse aducido múltiples

argumentos para probar lo inconveniente de dos autoridades tan contradictorias al parecer y dotadas cada una del poder de anular o derogar los actos de la otra. Pero en Roma se habría considerado como loco al hombre que hubiera intentado probar que no existían. Es fácil comprender que me refiero a la *Comitia centuriata* y a la *Comitia tributa*. La primera, en la que el pueblo votaba por *centurias*, estaba organizada en forma de dar la superioridad al interés de los patricios; y en la segunda, donde prevalecía el número, dominaba por completo el interés *plebeyo*. Y, sin embargo, estas dos legislaturas coexistieron durante siglos y la República romana alcanzó la cumbre de la humana grandeza.

En el caso especial que consideramos, no existe la contradicción que aparece en este ejemplo; ninguno de los dos lados posee el poder de anular los. actos del otro. Y en la práctica hay pocos motivos para temer cualquier dificultad, porque en un breve lapso las necesidades de los Estados se reducirán naturalmente a muy estrechos límites; y mientras tanto los Estados Unidos estimarán probablemente oportuno el abstenerse en absoluto de intervenir en los objetos a los que los diversos Estados tengan inclinación a recurrir.

Para formarse un juicio más preciso del pro y el contra verdadero de esta cuestión, será bueno fijarse en la proporción existente entre los servicios que deberán ser expensados con fondos federales y aquellos a que será necesario que subvengan los Estados. Encontraremos que los primeros son ilimitados, en tanto que los segundos se hallan circunscritos dentro de límites bien. modestos. Al efectuar esta investigación debemos tener presente la necesidad de no limitar nuestra ojeada a la época actual, y ver hacia delante a un futuro lejano. La constitución de un gobierno civil no debe formularse sobre la base de una estimación de las exigencias actuales, sino en vista de una combinación de éstas con las exigencias probables de los siglos por venir, de acuerdo con el curso natural y probado de los asuntos humanos. Por lo tanto, nada tan engañoso como deducir el alcance de cualquier poder que sea conveniente poner en manos del gobierno nacional, de la apreciación de sus necesidades inmediatas. Debe existir cierta aptitud para hacer frente a futuras contingencias a medida que se presenten; y como éstas son liquidadas por naturaleza, resulta imposible

limitar prudentemente esa aptitud. Quizás sea cierto que podría hacerse un cómputo con suficiente exactitud para contestar la pregunta relativa a la cantidad de ingresos necesarios para cubrir los compromisos actuales de la Unión y para sostener los organismos gubernamentales que bastarían durante cierto tiempo en época de paz. ¿Pero sería prudente o, mejor dicho, no sería el colmo de la locura, detenerse en este punto, y dejar al gobierno encargado de cuidar de la defensa nacional en un estado de incapacidad absoluta para proveer a la protección de la comunidad contra futuras alteraciones de la paz pública por causa de guerras extranjeras o de convulsiones internas? Si al contrario, rebasáramos este punto, ¿dónde podríamos detenernos, como no sea en la facultad ilimitada de hacer frente a las emergencias que surjan? Aunque sea fácil afirmar en términos generales la posibilidad de formarse un concepto razonable de lo que representaría una disposición adecuada en contra de ciertos peligros probables, podemos desafiar confiadamente a los que aseguran tal cosa, a que exhiban sus datos, y anticipar que resultarían tan vagos e inciertos como los que se podrían presentar para calcular la duración probable del mundo. Las observaciones que se limiten solamente a la posibilidad de ataques internos no merecen consideración; aunque ni siquiera éstos son susceptibles de un cálculo satisfactorio; pero si pretendemos ser un pueblo comercial, es preciso que forme parte de nuestra política la aptitud para defender un día ese comercio. El sostenimiento de una marina y los gastos de las guerras navales están rodeados de azares que tienen que frustrar todos los esfuerzos de la aritmética política.

Aun admitiendo que debamos ensayar el novedoso y absurdo experimento en política de atar las manos del gobierno, impidiéndole toda guerra ofensiva fundada en razones de Estado, con seguridad que no vamos a inhabilitarlo para que defienda a la comunidad contra la ambición o la enemistad de otras naciones. Una nube amenaza desde hace tiempo el mundo europeo. Si al romperse estallara la tormenta, ¿quién puede asegurarnos que en su avance no derramará parte de su furia sobre nosotros? Ningún hombre razonable afirmará precipitadamente que nos hallamos por completo fuera de su alcance. Si el material combustible que ahora se está acumulando se disipara sin arder o si una llama se encendiera,

pero sin extenderse hasta nosotros, ¿qué seguridad podemos tener de que nuestra tranquilidad no se verá pronto turbada por alguna otra causa o desde otra dirección? Recordemos que la paz o la guerra no dependerán de nosotros; que por muy moderados o poco ambiciosos que nos mostremos, no podemos contar con la moderación de otros, ni abrigar la esperanza de extinguir sus ambiciones. ¿Quién hubiera imaginado al terminar la última guerra, que Francia y la Gran Bretaña, hastiadas y exhaustas como estaban, iban pronto a mirarse con tanta hostilidad? Juzgando por la historia del género humano, nos vemos obligados a concluir que las feroces y destructoras pasiones bélicas reinan en el pecho del hombre con mucha más fuerza que los blandos y benéficos sentimientos de paz; y que moldear nuestro sistema político sobre ensueños de una perpetua tranquilidad es apoyarse en los resortes más débiles del temperamento humano.

¿Cuáles son las principales fuentes de gasto en todos los gobiernos? ¿Qué ha ocasionado la enorme acumulación de deudas que oprime a varias naciones europeas? La respuesta fácil es que las guerras y las sublevaciones; el sostenimiento de las instituciones necesarias para proteger al cuerpo político contra esas dos enfermedades mortales de la sociedad. Los gastos a que dan lugar las instituciones relacionadas con la policía doméstica de un Estado, con el sostenimiento de sus departamentos legislativo, ejecutivo y judicial, con sus diferentes anexos, y con el fomento de la agricultura y la industria (que comprenden casi todos los capítulos de las erogaciones oficiales), son insignificantes si se los compara con los relativos a la defensa nacional.

En el reino de la Gran Bretaña, donde hay que proveer a todo el ostentoso aparato de una monarquía, sólo una quinceava parte de la renta anual de la nación se destina a los gastos citados; las otras catorce quinceavas partes son absorbidas por el pago de intereses de las deudas contraídas durante las guerras en que ha participado ese país y por el sostenimiento de las flotas y los ejércitos. Si por una parte se observare que los gastos en que se incurre en las ambiciosas empresas y vanas pretensiones de una monarquía no constituyen un buen modelo para estimar los que serían necesarios en una República, debe en cambio señalarse que deberla haber una desproporción igualmente sensible entre la extravagancia

y despilfarro de un reino próspero en su administración doméstica y la frugalidad y economía que convienen en esa materia a la modesta sencillez de un gobierno republicano. Si contrapesamos la conclusión correcta sobre un punto con la que parece que debe desprenderse del otro, encontraremos que la proporción que antes señalamos seguirá siendo verdadera.

Pero fijémonos en la considerable deuda que hemos contraído en una sola guerra y contemos tan sólo con una parte ordinaria de los acontecimientos que perturban la paz de las naciones, y advertiremos en seguida, sin ayuda de ningún ejemplo complicado, que tiene que existir siempre una enorme desproporción entre los gastos federales y los locales. Es cierto que varios Estados tienen separadamente considerables deudas, que son un resultado de la última guerra. Pero esto no volverá a ocurrir si se adopta el sistema propuesto; y cuando esas deudas estén pagadas, los únicos fondos importantes que los gobiernos de los Estados continuarán necesitando serán los que exija el sostenimiento de sus respectivas administraciones civiles; y el monto de éstos, aun sumándoles todas las contingencias posibles, debe quedar bastante por abajo de doscientas mil libras en cada Estado.

Al forjar un gobierno para la posteridad tanto como para nosotros, deberíamos basar nuestros cálculos concernientes a aquellas medidas que se destinan a ser permanentes, no solamente en los motivos temporales de desembolso, sino también en los permanentes. Si este principio es exacto, nuestra atención debería dirigirse a proporcionar a los gobiernos de los Estados una suma anual de cerca de doscientas mil libras; en cambio, las exigencias de la Unión no admitirían límites, ni siquiera imaginarios. Dentro de este modo de ver, ¿con qué lógica puede sostenerse que los gobiernos locales deben disponer a perpetuidad de una fuente exclusiva de recursos que excediese de las doscientas mil libras? El extender su poder más allá con exclusión de la potestad de la Unión, equivaldría a sustraer los recursos de la comunidad de manos de quienes los necesitan para el bienestar público, poniéndolos en otras manos que no podrían tener modo justo u oportuno de emplearlos.

Supongamos, entonces, que la Convención se haya inclinado a basarse en el principio de repartir las fuentes de ingreso entre la Unión y sus

miembros, proporcionalmente a sus necesidades comparativas; ¿qué fondo especial podría haberse elegido para uso de los Estados que no fuera demasiado grande ni demasiado pequeño -muy poco para las necesidades presentes, demasiado para las futuras? En cuanto a la línea divisoria entre los impuestos exteriores e interiores, esto dejaría a los Estados, según un cálculo tosco, el disfrute de dos tercios de los recursos de la comunidad para sufragar de la décima a la veinteava parte de sus gastos; y a la Unión, una tercera parte de los recursos de la comunidad, para costear de nueve décimas a diecinueve veinteavas partes de sus expensas. Si prescindimos de dicha delimitación y nos contentamos con dejar a los Estados el poder exclusivo de gravar las casas y las tierras, subsistiría una gran desproporción entre los medios y los fines; la posesión de un tercio de los recursos de la comunidad para satisfacer, a lo más, una décima parte de sus necesidades. Si hubiera sido posible señalar un fondo igual a su objeto y no mayor que éste, habría resultado inadecuado para el pago de las deudas actuales de los varios Estados, obligándoles a depender de la Unión para hacer frente a esa finalidad.

Esta serie de observaciones justificará la proposición que hemos sentado en otro lado, según la cual *una jurisdicción concurrente en materia de impuestos es la única alternativa admisible a una completa subordinación, respecto a esta rama del poder, de la autoridad de los Estados a la de la Unión*. Cualquier división de las fuentes de ingreso habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los Estados individuales. La Convención pensó que la jurisdicción concurrente era de preferirse a esa subordinación; y es evidente que esta solución tiene cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder constitucional ilimitado de imposición por parte del gobierno federal, con la facultad apropiada e independiente de los Estados para proveer a sus necesidades propias. Hay aún otros puntos de vista desde los cuales debe estudiarse este importante problema de los impuestos.

PUBLIO

(Alexander Hamilton es a quien se considera autor de este escrito)

NÚMERO 35

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Antes de proceder al examen de cualesquiera otras objeciones en contra de un poder tributario ilimitado de la Unión, haré una observación general, a saber: que si la jurisdicción del gobierno nacional, en lo tocante a ingresos, se restringiese a ciertos objetos determinados, esto tendría naturalmente como consecuencia que una proporción excesiva de las cargas públicas pesaría sobre esos objetos. Esto acarrearía dos males: que ciertas ramas de la industria se verían sofocadas, y la distribución desigual de los impuestos, tanto entre los varios Estados como entre los ciudadanos del mismo Estado.

Suponed que, como se ha afirmado, el poder tributario federal se limitara a los derechos sobre las importaciones; es evidente que el gobierno, por carecer de facultad para buscarse otros recursos, caería a menudo en la tentación de subir esos impuestos hasta un exceso perjudicial. Hay personas que creen que nunca sería posible aumentarlos demasiado, ya que cuanto más altos, más dificultarán el consumo exorbitante de lo importado, produciendo una balanza comercial favorable y estimulando la industrias domésticas. Pero todos los extremos son perniciosos de varias maneras. Los impuestos exagerados sobre los artículos importados suscitarían una disposición general al contrabando, y éste siempre perjudica al comerciante honrado y a la larga a los mismos ingresos; tienden a hacer tributarias a las clases industriales, hasta un grado indebido, a las otras clases de ciudadanos, dando a las primeras, de antemano, un monopolio de los

mercados; a veces fuerzan a la industria fuera de sus cauces naturales, empujándola a otros donde fluye con menos provecho; y, por último, abruman al comerciante, que se ve a menudo obligado a pagados sin recibir ninguna retribución del consumidor. Cuando la demanda es igual a la cantidad de artículos en el mercado, el consumidor suele pagar el impuesto; pero cuando los mercados se hallan abarrotados, una gran proporción de él recae sobre el comerciante, y a veces no sólo absorbe sus ganancias, sino que merma su capital. Me inclino a pensar que un reparto del impuesto entre el vendedor y el comprador ocurre con más frecuencia de lo que nos figuramos. No siempre es posible subir el precio de un artículo en exacta proporción con cada nuevo derecho que se le impone. El comerciante, especialmente en un país de escaso capital comercial, se ve con frecuencia en la necesidad de conservar los precios bajos para vender con más rapidez.

La máxima de que el consumidor es el que paga, es verdad con tanta más frecuencia que la proposición contraria, de que resulta mucho más equitativo que los derechos sobre importaciones ingresen en un fondo común que el que sólo redunden en beneficio de los Estados importadores. Pero no es tan cierto como para hacerlo equitativo el que esos derechos deberían formar el único ingreso nacional. Cuando los paga el comerciante, producen el efecto de un impuesto adicional sobre el Estado importador, cuyos ciudadanos pagan su parte en calidad de consumidores. En este aspecto producen una desigualdad entre los Estados; y esta desigualdad se vería aumentada con el alza de los impuestos. La restricción de los ingresos nacionales a esta clase de contribución iría acompañada de una desigualdad, por distintos motivos, entre los Estados industriales y los no industriales. Los Estados que más se aproximan a bastarse a sí mismos, gracias a industrias propias, no consumirán, de acuerdo con su población y sus riquezas, la misma proporción de artículos importados que los que no se encuentren en situación tan favorable. Por lo tanto, con este solo medio no contribuirían al tesoro público en relación con sus posibilidades. Para esto es necesario recurrir a los impuestos sobre consumos, que es conveniente que recaigan sobre ciertos tipos de artículos manufacturados. Nueva York está más interesado en estas consideraciones de lo que suponen aquellos de sus ciudadanos que luchan por limitar el poder de la Unión a los impuestos

exteriores. Nueva York es un Estado importador[32], y no lleva camino de ser pronto un Estado industrial de importancia. Por lo tanto, sufriría doblemente si la jurisdicción de la Unión se restringiese a los impuestos comerciales.

En cuanto estas observaciones tienden a hacer hincapié en el peligro de que los impuestos sobre importaciones se extiendan hasta un extremo perjudicial, es posible que se observe, de acuerdo con la reflexión hecha en otro lugar de estos artículos, que el interés de los ingresos mismos sería suficiente para evitar esa exageración. Admito desde luego que éste sería el caso mientras fueran asequibles otros recursos; pero si el acceso a ellos se encontrase cerrado, la esperanza, acuciada por la necesidad, produciría experimentos que, fortalecidos con rigurosas precauciones y mayores castigos, durante un tiempo surtirían el efecto apetecido, hasta que hubiese oportunidad de discurrir expedientes para eludir esas nuevas precauciones. Es probable que el éxito inicial inspiraría falsas opiniones, para corregir las cuales sería necesaria una amplia experiencia posterior. La necesidad, especialmente en política, provoca a menudo falsas esperanzas, falsos razonamientos y un sistema de medidas correspondientemente equivocadas. Pero aunque el exceso que suponemos no fuese una consecuencia de la limitación del poder tributario federal, subsistirían las desigualdades de que hemos hablado, aunque no en el mismo grado, por virtud de las otras causas que se han señalado. Volvamos ahora al examen de las objeciones.

Una, que, si hemos de juzgar por la frecuencia con que se repite, parece ser aquella de la que más se espera, dice que la Cámara de Representantes no es bastante numerosa para acoger a todas las diversas clases de ciudadanos, con el fin de combinar los intereses y los sentimientos de cada parte de la comunidad y de establecer la debida simpatía entre el cuerpo representativo y sus electores. Tal argumento se presenta en forma harto especiosa y seductora y está bien ideado para aprovecharse de los prejuicios de aquellos a quienes se dirige. Pero si lo analizamos con atención, veremos que sólo lo integran una serie de palabras bien sonantes. El fin que parece proponerse es, en primer lugar, irrealizable y, en el sentido en que se manifiesta, innecesario. Dejo para otro lugar la discusión del punto relativo a la suficiencia del número de miembros del cuerpo representativo, y me

contentaré con examinar aquí el uso especial que se ha hecho de una suposición contraria, en conexión con el objeto inmediato de nuestras investigaciones.

La idea de una representación efectiva de todas las clases del pueblo, por medio de individuos de cada clase, es completamente quimérica. A menos que la Constitución ordenara expresamente que cada distinto oficio debería mandar a uno o más miembros, la cosa no podría nunca realizarse. Los obreros y los industriales se sentirán siempre inclinados, con raras excepciones, a dar sus votos a los comerciantes, de preferencia a las personas de sus propios oficios o profesiones. Esos sagaces ciudadanos están bien enterados de que las artes mecánicas y fabriles proporcionan las materias primas de la iniciativa e industria mercantiles. De hecho, muchas se hallan relacionadas directamente con las operaciones del comercio. Saben que el comerciante es su patrono y amigo natural y comprenden que, por grande que sea la confianza que justificadamente tengan en su propio buen sentido, el comerciante puede promover sus intereses con más eficacia que ellos mismos. Se dan cuenta de que su modo de vivir no les ha permitido adquirir esas dotes sin las cuales las mayores facultades naturales resultan casi inútiles en una asamblea deliberativa; y que la influencia, el peso y los conocimientos superiores de los comerciantes los hacen más aptos para contender con cualquier espíritu de enemistad hacia los intereses fabriles y comerciales que pudiera infiltrarse en las asambleas públicas. Estas consideraciones y muchas otras que podrían mencionarse, prueban, y la experiencia lo confirma, que los artesanos e industriales estarán casi siempre dispuestos a conceder sus votos a los comerciantes y a quienes éstos apoyen. Por lo tanto, debemos considerar a los comerciantes como los representantes naturales de estas clases de la comunidad.

En cuanto a las profesiones liberales, poco hay que decir; en realidad no forman ningún interés distinto dentro de la sociedad y, de acuerdo con su situación y su talento, serán indistintamente objeto de confianza y elección tanto por parte de la clase a que pertenecen como de otros sectores de la sociedad.

Sólo queda ahora el interés de los propietarios de bienes raíces; y a éste, desde el punto de vista político y particularmente en relación con los

impuestos, lo considero perfectamente unificado, desde el rico terrateniente hasta el humilde arrendatario. No se puede imponer ninguna contribución sobre la tierra que no afecte al propietario de millones de acres y al propietario de uno solo. Todo terrateniente estará, por lo tanto, interesado en que estos impuestos sean los más bajos posibles, y el interés común puede siempre considerarse como el más firme lazo de simpatía. Pero aun cuando pudiéramos suponer que los intereses del terrateniente opulento fueran distintos de los de un ranchero mediano, ¿qué razón hay para concluir que el primero tendría más oportunidad de ser enviado a la legislatura nacional que el segundo? Si nos guiamos por los hechos y miramos nuestros senado y asamblea propios, descubriremos que los propietarios medianos prevalecen en ambos, y que lo mismo ocurre en el senado, que comprende un menor número, que en la asamblea, integrada por un número mayor. Donde los requisitos de los electores son los mismos, sus votos recaerán en aquellas personas que más merecen confianza, lo mismo cuando tengan que escoger un número reducido que otro mayor; aunque sean hombres de gran fortuna, propietarios medianos o carezcan de toda propiedad.

Se dice que es necesario que todas las clases de ciudadanos cuenten con algunos de sus miembros en el cuerpo representativo, con el fin de que sus sentimientos e intereses sean mejor comprendidos y atendidos. Pero ya hemos visto que tal cosa no ocurrirá nunca bajo ningún sistema que deje al pueblo en libertad de votar. Donde se hace así, el cuerpo representativo, salvo tan pocas excepciones que no pueden influir en el carácter del gobierno, estará compuesto de terratenientes, comerciantes y profesionistas. Pero ¿existe el peligro de que los intereses y sentimientos de las distintas clases de ciudadanos no sean comprendidos o atendidos por estos tres tipos de hombres? ¿No sabrá y sentirá el terrateniente todo lo que afirme y favorezca los intereses de la propiedad rural? Y por su propio interés en esa clase de propiedades ¿no estará lo bastante dispuesto a resistir todo intento de perjudicarla o gravarla? ¿No comprenderá el comerciante y no estará inclinado a beneficiar, hasta donde sea oportuno, los intereses de las artes mecánicas y fabriles, con las que su comercio está tan estrechamente unido? Y el hombre de profesión, que se sienta neutral frente a las rivalidades entre las diferentes ramas de la economía ¿no será un árbitro imparcial entre

ellas, dispuesto a ayudar a cualquiera, si esto le parece conveniente para los intereses generales de la sociedad?

Si tenemos en cuenta los cambios de humor y las diversas predisposiciones a que están sujetas ciertas partes de la sociedad, lo cual no debe pasar inadvertido para una buena administración, ¿por qué el hombre cuya situación le facilita llevar a cabo una extensa labor informativa y de encuesta ha de ser un juez menos competente de la naturaleza, intensidad y fundamento de estas particularidades, que aquel cuyas dotes de observador no pasan más allá del círculo de sus vecinos y amistades? ¿No es natural que el hombre que es candidato a la confianza del pueblo y que depende de los sufragios de sus conciudadanos para seguir disfrutando de los honores públicos, cuide de informarse de sus humores e inclinaciones y esté dispuesto a que éstos influyan en el grado debido sobre su conducta? Esta dependencia y la necesidad de que él y su posteridad se hallen sometidos a las leyes que apruebe, son los vínculos más robustos de simpatía entre el representante y sus comitentes.

Ninguna parte de la administración gubernamental requiere tan extensa información y un conocimiento tan completo de los principios de la economía política como la materia de la tributación. El hombre que mejor entienda estos principios será el menos expuesto a recurrir a expedientes opresores o a sacrificar a una clase determinada de ciudadanos con tal de procurarse ingresos. Sería posible demostrar que el sistema hacendario más productivo será siempre el menos oneroso. No hay duda de que para ejercitar con prudencia la facultad impositiva es indispensable que la persona en cuyas manos se confíe se halle familiarizada con el carácter general, las costumbres y los modos de pensar del grueso del pueblo, así como con los recursos del país. Esto es todo lo que puede exigirse razonablemente cuando se habla de conocimiento de los intereses y los sentimientos del pueblo. Con cualquier otro significado esta proposición resulta vacía o absurda. Que cada ciudadano consciente juzgue por sí mismo, a la luz de ese significado, dónde será más probable encontrar las cualidades requeridas.

PUBLIO

(Se considera a Alexander Hamilton el autor de este escrito)

NÚMERO 36

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Hemos visto que el resultado de las observaciones a las que el artículo anterior fue principalmente consagrado, consiste en que el efecto natural de los distintos intereses y opiniones de las diversas clases de la comunidad será que la representación del pueblo, tan numerosa o poco numerosa como se quiera, estará integrada casi totalmente por propietarios de bienes raíces, comerciantes y miembros de las profesiones, que representarán auténticamente a esos intereses y puntos de vista. Si se objetare que ya se han visto otros tipos de hombres en las legislaturas locales, contesto que reconozco que pueden señalarse excepciones a la regla, pero que éstas no son lo bastante numerosas para influir en la tendencia general o en el carácter del gobierno. En todos los órdenes de la vida hay mentalidades fuertes que dominarán las desventajas de su condición y que obtendrán las recompensas debidas a sus méritos, no sólo por parte de las clases a las que pertenecen, sino de la sociedad en general. La puerta debe estar abierta por igual para todos; y confío, para el buen nombre de la naturaleza humana, que veremos florecer esas plantas vigorosas lo mismo en el terreno de la legislación federal que en el de la local; pero los ejemplos ocasionales de esta índole no harán menos contundente e razonamiento que se funda en el curso general de las cosas.

Este tema puede tratarse desde varios puntos de vista que conducirán todos al mismo resultado, y particularmente puede preguntarse: ¿qué mayor afinidad o correlación de intereses puede concebirse entre el carpintero y el

herrero, el elaborador de ropa blanca y el tejedor de medias, que entre el comerciante y cualquiera de éstos? Es sabido que suelen existir tan grandes rivalidades entre las diferentes ramas de las artes mecánicas o fabriles como las que existen entre cualquiera de los departamentos del trabajo y la industria; por lo que, a menos de que el cuerpo representativo fuese mucho más numeroso de lo que sería compatible con la regularidad y la prudencia de sus deliberaciones, es imposible que la esencia de la objeción que hemos venido examinando pueda nunca realizarse en la práctica. Pero me resisto a detenerme más tiempo en un asunto hasta ahora revestido de una forma tan vaga que no permite siquiera un reconocimiento exacto de su figura y tendencias reales.

Hay otra objeción de naturaleza un tanto más precisa, que reclama nuestra atención. Se ha afirmado que el poder de tributación interna nunca podría ser ejercido con provecho por la legislatura nacional, no sólo por faltarle el suficiente conocimiento de las circunstancias locales, sino por la interferencia de las leyes de ingresos de la Unión con las de los Estados particulares. La suposición referente a la deficiencia de los conocimientos adecuados parece estar absolutamente desprovista de fundamento. Si una cuestión se halla pendiente en la legislatura de un Estado, con referencia a alguno de sus condados, y requiere el conocimiento de pormenores locales, ¿cómo se adquiere éste? Sin duda que a través de la información de los miembros de ese distrito. ¿Acaso no se puede obtener el mismo conocimiento en la legislatura nacional, por medio de los representantes de cada Estado? ¿Y no se va a suponer que los hombres que se envían allí, poseerán el grado de inteligencia necesario para poder trasmitir esas informaciones? El conocimiento de las circunstancias locales en lo que se refiere a la tributación, ¿es acaso un minucioso conocimiento topográfico de todos los ríos, arroyos, montañas, carreteras y sendas de cada Estado, o bien la noticia general de su situación y recursos, del estado de su agricultura, comercio, manufacturas, de la naturaleza de sus productos y de lo que se consume, y de sus diferentes clases y grados de riqueza, propiedades y economía?

Las naciones en general, inclusive bajo los gobiernos de índole más popular, suelen confiar la administración de sus finanzas a un solo hombre o

a juntas compuestas por unos pocos individuos, que estudian y preparan en primer lugar los planes de arbitrios, que luego pasan a la categoría de leyes por obra del soberano o de la legislatura.

En todas partes se reputa a los estadistas observadores e ilustrados como las personas más capacitadas para hacer una selección juiciosa de las medidas apropiadas para que el erario obtenga ingresos, lo que indica con claridad, hasta donde el sentido humano puede pesar en esta cuestión, la clase de reconocimiento de las circunstancias locales que es necesaria para los efectos de la imposición.

Los gravámenes comprendidos bajo la denominación general de *impuestos interiores* pueden subdividirse en directos e indirectos. Aunque la objeción vaya contra ambos, el razonamiento que se aduce parece limitarse a la primera división. En cuanto a los segundos, entre los que se comprenden los derechos sobre artículos de consumo, se queda uno sin poder concebir la naturaleza de las dificultades que se temen. El saber relacionado con ellos evidentemente ha de ser un genero sugerido por el artículo mismo o que pueda obtenerse con facilidad de cualquier hombre bien informado, especialmente si pertenece a la clase mercantil. Las circunstancias que pueden diferenciar su situación en un Estado de su situación en otro, deben ser pocas, sencillas y fáciles de comprender. El punto a que habrá de atender principalmente consistiría en evitar aquellos artículos que un Estado determinado hubiera destinado con anterioridad para su beneficio; y tampoco puede ofrecer dificultad determinar el sistema de rentas de cada uno. Siempre se podría estar al corriente de esto consultando los respectivos códigos, así como informándose con los representantes de los diversos Estados.

Cuando esta objeción se aplica a la propiedad inmueble o a las casas y la tierra, parece a primera vista tener mayor fundamento, pero aun así no soportará un examen detenido. Los impuestos prediales se imponen comúnmente de dos maneras: o mediante valorizaciones reales, permanentes o periódicas, o bien por medio de la fijación ocasional de las tasas de tributación, al arbitrio o según el mejor juicio de ciertos funcionarios que tienen como obligación señalarlas. En ambos casos, la ejecución de esta tarea, que es la única para la que se necesita conocer

detalles locales, debe confiarse a personas discretas que asuman el carácter de comisionados o de repartidores de contribuciones, elegidos por el pueblo o nombrados por el gobierno con este fin. La ley sólo puede señalar a las personas o indicar el modo de elegirlas o nombrarlas, fijar su número y las condiciones que deben llenar, y trazar el esquema general de sus deberes y facultades. ¿Qué hay en todo esto que no pueda hacer la legislatura federal, tan bien como las de los Estados? Ambas sólo pueden ocuparse de los principios generales; los detalles locales, como ya se ha observado, corresponden a los que han de ejecutar el plan.

Pero hay un punto de vista en extremo sencillo, que ha de ser completamente satisfactorio. La legislatura nacional puede hacer uso del sistema de cada Estado dentro de ese Estado. El método para imponer y recaudar esa clase de impuestos en vigor en cada Estado, puede ser adoptado y empleado en todas sus partes por el gobierno federal.

Recordemos que la proporción de estos impuestos no quedará al arbitrio de la legislatura nacional, sino que ha de ser determinada por la población de cada Estado, como se declara en la segunda sección del artículo primero. Un censo real o enumeración de habitantes debe imponer la norma, lo cual cierra eficazmente la puerta a toda parcialidad u opresión. A mi parecer se han tomado cuidadosas precauciones contra el abuso de este poder. Además de la ya mencionada, existe otra disposición en el sentido de que *todos los impuestos, derechos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos*.

Varios escritores y oradores partidarios de la Constitución han observado con mucho acierto que si el ejercicio de! poder tributario interno por la Unión ofreciere inconvenientes verdaderos en la práctica, e! gobierno federal podría entonces renunciar a usarlo, sustituyéndolo por un sistema de requisiciones. Como respuesta a esto, se ha preguntado con aire de triunfo: ¿por qué no empezar por omitir ese poder ambiguo, acudiendo al segundo recurso? Podemos dar dos sólidas respuestas. La primera, que el ejercicio de ese poder, en caso de resultar conveniente, será preferible por más eficaz; y es imposible probar en teoría o de otro modo que por la práctica, si puede o no ejercerse ventajosamente, aunque, a decir verdad, lo primero parece más probable. La segunda contestación es que la existencia de ese

poder en la Constitución tendrá una gran influencia para hacer eficaces las requisiciones. Cuando los Estados sepan que la Unión puede obtener lo necesario sin su ayuda, habrá un motivo convincente para que redoblen sus esfuerzos.

En cuanto a la incompatibilidad de las leyes tributarias de la Unión con las de sus miembros, ya hemos visto que no puede haber conflicto u oposición de autoridades. Por lo tanto, en un sentido legal, las leyes no pueden interferir unas con otras; y nada tiene de imposible el evitar un choque inclusive en la política de los diferentes sistemas. Una medida eficaz para conseguir este propósito sería la de abstenerse recíprocamente de esos impuestos a los que cualquiera de las partes haya acudido primero. Como ninguna de ellas puede dominar a la otra, las dos tendrán un interés evidente y sensible en esta abstención recíproca. Y cuando existe un interés común inmediato, podemos estar seguros de que producirá efecto. Cuando los Estados hayan liquidado sus deudas particulares y sus gastos se reduzcan a límites naturales, hasta la posibilidad de la interferencia desaparecerá. Un pequeño impuesto predial bastará para las necesidades de los Estados y será su recurso más sencillo y adecuado.

Se han hecho surgir muchos fantasmas a propósito de este poder de tributación interior, con el objeto de excitar los temores del pueblo: la doble serie de funcionarios, de ingresos, la duplicación de las cargas por virtud de dobles impuestos, y los odiosos y opresivos tributos de capitación; a todos se les ha sacado partido con toda la ingeniosa habilidad de la prestidigitación política.

Respecto al primer punto, hay dos casos en los que no puede haber ocasión para dobles series de funcionarios: primero, cuando el derecho de imponer la contribución está conferido exclusivamente a la Unión, cosa que se aplica a los derechos sobre las importaciones; segundo, cuando el objeto no ha sido materia de leyes o medidas de un Estado, lo cual puede ser aplicable a una variedad de ejemplos. En otros casos lo probable es que los Estados Unidos se abstengan por completo de los objetos previamente designados para fines locales, o que utilicen a los funcionarios de los Estados y las normas de éstos para recaudar un impuesto adicional. Esto producirá mejores resultados desde el punto de vista de los ingresos, porque

ahorrará gastos de recaudación y evitará las ocasiones de incomodar a los gobiernos y al pueblo de los Estados. De todos modos, he aquí un sistema viable para eludir esa clase de inconvenientes; y con seguridad que basta demostrar que los males que se pronostican no son un resultado forzoso del plan propuesto.

Por cuanto a cualquier argumento deducido de supuestos planes para adquirir ascendiente será suficiente contestación el decir que no es ilícito presumirlos; pero la suposición admite una respuesta más precisa. Si las asambleas de la Unión se inficionaren de ese espíritu, el mejor camino para conseguir su fin consistiría en utilizar lo más posible a los funcionarios de los Estados, atrayéndolos a la Unión mediante un aumento de sus emolumentos. Esto serviría para contrarrestar la influencia de los Estados y encauzarla hacia el gobierno nacional, en vez de hacer que la influencia federal fluyera en un sentido contrario y adverso. Pero todas las suposiciones de este género son aborrecibles y deberían proscribirse al considerar la gran cuestión planteada al pueblo. No pueden tener otro objeto que el de nublar la verdad.

En cuanto a la insinuación de las contribuciones dobles, la contestación es clara. Las necesidades de la Unión han de satisfacerse de un modo o de otro; si ello se logra mediante facultades del gobierno federal, no tendrán que hacerlo las autoridades de los Estados. En ambos casos la cantidad de impuestos que deberá entregar la comunidad será la misma, con esta ventaja, en el caso de que sea la Unión quien provea a aquéllas: que el recurso fundamental de los impuestos comerciales, que es la fuente de ingresos más conveniente, puede mejorarse prudentemente con mayor amplitud bajo la dirección federal que bajo la de los Estados, con lo que será evidentemente menos necesario recurrir a métodos más molestos; y con la ventaja adicional de que como pueden surgir verdaderas dificultades en el ejercicio del poder tributario interno, obligará a una actitud de mayor cuidado al seleccionar y distribuir los medios; y tenderá naturalmente a que la administración nacional se imponga como norma de conducta el hacer que los gastos superfluos de los ricos contribuyan al tesoro público hasta el límite que sea factible, a efecto de disminuir aquellas gabelas que pudieran crear cierto descontento entre las clases más pobres y numerosas de la

sociedad. Es una feliz coincidencia la que une el interés del gobierno en la conservación de su propio poder con una distribución adecuada de las cargas públicas y tiende a salvar de la opresión a la parte menos adinerada de la comunidad.

En cuanto a los impuestos de capitación, confieso sin escrúpulo que los desapruebo, y aunque desde el principio han prevalecido en aquellos Estados[33] que más tenaz y constantemente han defendido sus derechos, lamentaría que se pusieran en práctica por el gobierno federal. Pero el hecho de que exista el poder de imponerlos, ¿implica que se vayan a imponer efectivamente? Todos los Estados de la Unión tienen potestad para decretar esa clase de impuestos, a pesar de lo cual, en muchos de ellos es desconocido su uso. ¿Habrá que estigmatizar como tiranías a los gobiernos de los Estados porque poseen ese poder? Y si no lo son, ¿con qué fundamento puede el mismo poder justificar semejante cargo contra el gobierno nacional, o aun invocarse como obstáculo para su adopción? A pesar de lo poco partidario que soy de esta clase de impuestos, abrigo, sin embargo, la convicción de que el gobierno federal debe poseer la facultad de acudir a ellos. Las naciones pasan por ciertas circunstancias críticas en las que algunos expedientes, que deben evitarse en condiciones normales, se tornan esenciales para el bien público. y dada la posibilidad de que surjan emergencias semejantes, el gobierno debería poseer siempre la de utilizar esos recursos. En este país la escasez positiva de objetos que puedan considerarse como fuentes productivas de ingresos, constituye un motivo especial para no cercenar la libertad de las asambleas nacionales a este respecto. Pueden presentarse al Estado ciertas contingencias críticas y borrascosas en las que el impuesto de capitación puede ser un arbitrio inestimable. Y como no veo el modo de librar a esta parte del globo de las calamidades comunes que han caído sobre otras partes de él, reconozco mi aversión hacia todo plan encaminado a privar al gobierno de una sola arma que en cualquier eventualidad posible pueda utilizarse eficazmente para la defensa y la seguridad generales.

Acabamos de examinar aquellos poderes de que se ha propuesto investir a los Estados Unidos y que guardan una relación inmediata con la fuerza del gobierno, y hemos procurado contestar a las principales objeciones

suscitadas contra ellos. He pasado por alto aquellos poderes secundarios que o son demasiado insignificantes para merecer la hostilidad de los adversarios de la Constitución, o tan evidentemente convenientes que no admiten controversia. El conjunto del poder judicial, no obstante, habría reclamado una investigaci6n en este punto, de no ser por la consideración de que su organización y su alcance pueden estudiarse juntos con más provecho. Esto me ha decidido a aplazarla para aquella sección de nuestras indagaciones que iniciaremos en seguida.

PUBLIO

(Es en Alexander Hamilton en quien se supone recae la autoría de este escrito)

NÚMERO 37

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Al pasar revista a los defectos de la Confederación actual y demostrar que es imposible que los subsane un gobierno menos enérgico que el que se ha puesto a la consideración del público, muchos principios de este último han caído naturalmente bajo nuestro escrutinio. Pero dado que la finalidad última de estos artículos consiste en determinar clara y satisfactoriamente los méritos de esta Constitución y la conveniencia de que la adoptemos, nuestro plan no estará completo si no procedemos a un reconocimiento escrupuloso y consumado del trabajo de la Convención, si no lo examinamos bajo todas sus fases, confrontamos entre sí todas sus partes y estimamos sus efectos probables.

Para que la labor que nos aguarda pueda ejecutarse en un estado de ánimo favorable a un resultado exacto y justo, debemos permitirnos en este lugar ciertas reflexiones que nos sugiere la sinceridad.

Es una desgracia imposible de eliminar de los asuntos humanos, el que las medidas oficiales rara vez se investiguen con ese espíritu moderado que es esencial para una estimación exacta de su aptitud real para servir o perjudicar al bien público; y el que este espíritu esté expuesto a disminuir en vez de aumentar, en las ocasiones que exigen su ejercicio más que nunca. A los que la experiencia ha enseñado a tener en cuenta esta consideración, no les sorprenderá que la obra de la Convención, que recomienda tantos importantes cambios e innovaciones, que puede examinarse bajo aspectos y conexiones tan variados y que afecta los resortes de tantos intereses y

pasiones, encuentre o excite actitudes que dificultan, de uno y otro lado, una discusión leal y un juicio exacto sobre sus méritos. Las publicaciones de algunos han hecho evidente que han escudriñado la Constitución en proyecto, no sólo predispuestos a censurar, sino con el propósito deliberado de condenarla; de la misma manera que el lenguaje empleado por otros descubre la tendencia o el prejuicio opuestos, con lo cual sus opiniones sobre esta cuestión tienen también que resultar de poca consistencia. Sm embargo, al colocar en el mismo plano a estos distintos personajes por lo que hace al valor de sus opiniones, no pretendo insinuar que no exista una diferencia sensible en la rectitud de sus intenciones. Es de estricta justicia señalar a favor de la segunda clase que, dado que nuestra situación está universalmente reconocida como especialmente peligrosa, así como que es indispensable que se proceda a ponerle remedio, es posible que el defensor predeterminado de lo que se ha hecho se haya dejado influir por esas consideraciones, lo mismo que por otras de carácter avieso. En cambio, el adversario que la prejuzgaba no es posible que haya sido impulsado por algún motivo venial. Las intenciones del primero pueden ser rectas, como también pueden ser culpables. Las del segundo no pueden ser rectas, y tienen que ser culpables. Pero lo cierto es que estos artículos no se dirigen a las personas comprendidas en cualquiera de estos dos sectores. Únicamente solicitan la atención de los que añaden a un celo sincero por la felicidad de su país, un temperamento dispuesto a juzgar equitativamente de los medios de conseguirla.

Las personas de esta índole no sólo procederán a examinar el plan que ha sometido la Convención sin el afán de descubrir o de agrandar sus faltas, sino que encontrarán fundada la reflexión relativa a que no era de esperarse un plan perfecto. Ni se limitarán a ser indulgentes con los errores imputables a la falibilidad a la que, como cuerpo humano que era, estaba sujeta la Convención, sino que tendrán presente que también ellos son hombres y que no deben asumir una actitud de infalibilidad al juzgar las falibles opiniones de otros.

Con igual facilidad se comprenderá que, además de estos motivos para proceder con integridad, es preciso hacerse cargo de las dificultades

inherentes a la naturaleza misma de la empresa que se asignó la Convención.

Su novedad es la primera circunstancia que nos impresiona. Hemos demostrado en el transcurso de estos artículos que la Confederación actual se basa en principios erróneos; que, por consiguiente, debemos transformar sus cimientos y con ellos la estructura que sostienen. Se ha evidenciado también que las otras confederaciones que pueden ser consultadas como precedentes estuvieron viciadas por los mismos falsos principios y no pueden brindarnos otra luz que la de un faro, que advierte el camino que debemos evitar, pero no indica el que nos conviene seguir. En semejantes circunstancias, la Convención sólo podía evitar los errores experimentados anteriormente por otras naciones, así como por nuestro país, y establecer un método conveniente de rectificar sus propios errores, a medida que la experiencia los ponga en claro en el porvenir.

Entre las dificultades con que tropezó la Convención, una de las más importantes residía en combinar la estabilidad y la energía en el gobierno, con el respeto inviolable que se debe a la libertad y al sistema republicano. Si no hubiera realizado esta parte de su cometido en sus aspectos esenciales, habría cumplido con gran imperfección la finalidad de su designación, defraudando las esperanzas del público; pero la dificultad de esta realización no podrá ser negada por nadie que no quiera confesar su ignorancia en esta materia. La energía en el gobierno es un elemento esencial para conseguir esa seguridad contra los peligros externos e internos y esa pronta y saludable ejecución de las leyes, que integran la definición misma del buen gobierno. La estabilidad en el gobierno es esencial para la reputación del país y para los beneficios que acompañan a ésta, así como para lograr esa tranquilidad y confianza en los ánimos del pueblo, que se cuentan entre los principales bienes de la sociedad civil. Una legislación irregular y variable es tan perniciosa en sí misma, como odiosa para el pueblo; y puede afirmarse rotundamente que los habitantes de este país, enterados de cómo debe ser un buen gobierno, y la mayoría de ellos, además, interesados en disfrutar de sus efectos, no descansarán hasta que se aplique algún remedio a las vicisitudes e incertidumbres que caracterizan a las administraciones de los Estados. Sin embargo, al comparar estos

valiosos ingredientes con los vitales principios de la libertad, percibiremos en seguida lo difícil que es armonizarlos en las proporciones debidas. El genio de la libertad republicana parece exigir, por una parte, no sólo que todo el poder proceda del pueblo, sino que aquellos a los que se encomiende se hallen bajo la dependencia del pueblo, mediante la corta duración de los períodos para los que sean nombrados; y que inclusive durante esos breves términos, la confianza del pueblo no descanse en pocas, sino en numerosas manos. Por el contrario, la estabilidad hace necesario que las manos que ejercen el poder lo conserven durante cierto tiempo. Las elecciones demasiado frecuentes producen un cambio continuo de hombres, y esta frecuente renovación de hombres trae consigo un constante cambio de disposiciones; mientras que la energía del gobierno requiere no sólo cierta duración del poder, sino que éste sea ejercido por una sola mano.

Hasta dónde pueda la Convención haber logrado éxito en esta parte de su trabajo, es cosa que veremos al examinarlo con más detalle. Del vistazo que acabamos de dar, aparece claramente lo arduo de dicha parte.

No menos compleja debe haber sido la labor de trazar la línea divisoria apropiada entre la autoridad del gobierno general y la de los gobiernos de los Estados. Todo hombre se dará cuenta de estas dificultades, en proporción con la costumbre que tenga de examinar y estudiar objetos de naturaleza amplia y complicada. Las mismas facultades mentales no han sido aún diferenciadas y definidas con precisión satisfactoria, a pesar de los muchos esfuerzos de los más agudos y metafísicos filósofos. Los sentidos, la percepción, el juicio, el deseo, la potencia volitiva, la memoria, la imaginación, resultan hallarse separados por tan finos matices e imperceptibles gradaciones, que sus límites han eludido las más sutiles investigaciones y continúan siendo un fecundo manantial de talentosas disquisiciones y controversias. Los límites entre el gran reino de la naturaleza y, más aún, entre sus distintos campos y entre las porciones secundarias en que éstos se hallan subdivididos, ilustran con su ejemplo esta importante verdad. Los más laboriosos y sagaces naturalistas no han logrado todavía trazar con exactitud la línea que separa el dominio de la vida vegetal de la región colindante de la materia inorgánica, o la que señala el fin de aquélla y el comienzo del imperio animal. Existe una oscuridad

aún mayor en lo relativo a los caracteres distintivos que han servido para ordenar y clasificar los objetos comprendidos en cada uno de esos grandes departamentos de la naturaleza.

Cuando de las obras de la naturaleza, donde todas las demarcaciones son perfectamente exactas y sólo parecen confusas debido a la imperfección del ojo que las observa, pasamos a las instituciones humanas, donde la oscuridad surge tanto del objeto mismo como del órgano que lo contempla, comprenderemos la necesidad de moderar aún más las expectativas y esperanzas que ponemos en los esfuerzos de la sagacidad humana. La experiencia nos ha enseñado que el mayor conocimiento práctico de la ciencia del gobierno ha sido impotente hasta ahora para distinguir y diferenciar con la suficiente certeza sus tres grandes campos -el legislativo, el ejecutivo y el judicial-, y ni siquiera los poderes y privilegios correspondientes a las diversas ramas legislativas. Diariamente surgen problemas en la práctica que prueban la oscuridad que todavía rodea estos asuntos y que tiene perplejos a los más versados en la ciencia política.

La experiencia de los siglos y la labor continuada y unida de los más sabios legisladores y juristas, han fracasado conjuntamente en el afán de precisar los distintos objetos y límites de los diversos códigos legislativos y de los diferentes tribunales de justicia. El campo preciso de aplicación del *Common Law* y el derecho escrito, del derecho marítimo, del derecho eclesiástico, del derecho relativo a las corporaciones y sociedades y de otras leyes y costumbres locales, queda todavía por definir claramente en la Gran Bretaña, donde se ha buscado exactitud en estos asuntos con más empeño que en cualquier otra parte del mundo. La jurisdicción de sus distintos tribunales, generales y locales, de estricto derecho, de equidad, de almirantazgo, etc., es la fuente de continuas e intrincadas discusiones, que bastan para demostrar la imprecisión de los límites que respectivamente los circunscriben. Todas las nuevas leyes, a pesar de que se formulan con la mayor habilidad técnica y de que son aprobadas después de amplia y madura deliberación, se consideran más o menos equívocas y oscuras hasta que su significación se depura y se fija mediante una serie de discusiones y resoluciones judiciales en casos concretos. Además de la oscuridad que es resultado de la complejidad de los objetos y de la imperfección de las

facultades humanas, el medio a través del cual los hombres transmiten sus ideas agrega una nueva dificultad. Las palabras sirven para expresar ideas; por lo tanto, la lucidez exige no sólo que las ideas se conciban con claridad, sino que se expresen con palabras distintas y exclusivamente apropiadas a ellas. Pero ningún idioma es lo bastante rico para proporcionar palabras y locuciones para cada idea compleja, ni tan correcto que no incluya muchas equívocamente denotativas de distintos conceptos. De ahí que, por muy exactamente que se diferencien en sí mismos los objetos y por mucha que sea la precisión con que se piense en esa diferencia, su definición puede resultar inexacta por la inexactitud de los términos con que se exprese. Y esta inevitable inexactitud puede ser mayor o menor según la complejidad y la novedad de los objetos definidos. Cuando el mismo Todopoderoso se digna dirigirse al género humano utilizando el lenguaje de éste, su intención, luminosa como seguramente es, se vuelve oscura y ambigua debido al nebuloso medio a través del cual nos la comunica.

Aquí tenemos, por lo tanto, tres fuentes de definiciones vagas e incorrectas: imprecisión del objeto, imperfección del órgano conceptivo, inadecuación del vehículo de las ideas. Cualquiera de éstas tiene que producir cierto grado de oscuridad. La Convención, al dibujar el lindero entre las jurisdicciones federal y local, ha sufrido seguramente el pleno efecto de todas.

A las dificultades ya citadas hay que añadir las pretensiones incompatibles de los Estados grandes y pequeños. No nos equivocaríamos suponiendo que los primeros pretenderían participar en el gobierno en proporción a su mayor riqueza e importancia, y que los segundos defenderían con la misma tenacidad la igualdad de que disfrutan actualmente. Podemos también imaginar que ninguna de las partes cedería totalmente a la otra y, por lo tanto, que la pugna sólo podría terminar mediante una transacción. Es asimismo, muy probable que luego de haberse acordado la proporción de representantes de unos y otros, el propio arreglo debe haber producido una nueva brega entre las partes para imprimir a la organización del gobierno y a la distribución de sus poderes un giro tal que aumente la importancia de los departamentos en cuya formación tuviesen respectivamente mayor influencia. En la Constitución hay elementos que

apoyan cada una de estas suposiciones; y en cuanto éstas sean fundadas, demuestran que la Convención ha debido verse obligada a sacrificar la exactitud de la teoría a la presión de ciertas consideraciones externas.

Ni pueden haber sido únicamente los Estados grandes y los pequeños quienes se opusieron unos a otros con relación a varios puntos. Otras combinaciones resultantes de la diversidad de situaciones locales y de normas de acción, deben haber creado más obstáculos. A semejanza de cada Estado, que puede dividirse en diferentes distritos y sus ciudadanos en distintas clases, que engendran intereses opuestos y envidias locales, las distintas partes de los Estados Unidos se diferencian unas de otras por una variedad de circunstancias que producen el mismo efecto en mayor escala. Y aunque esta diversidad de intereses, por razones ya explicadas en un artículo anterior, puedan ejercer una influencia saludable sobre la administración del gobierno una vez formado, todos debemos comprender la influencia adversa que deben haber significado para la labor de constituido.

¿Sería muy sorprendente el que, bajo la presión de tantas dificultades, la Convención se hubiera visto forzada a desviarse en ciertos puntos de esa estructura artificial y regular simetría, a que llevaría la visión abstracta del problema a un teórico ingenioso, que proyectara una Constitución en su gabinete o en su imaginación? Lo verdaderamente asombroso es que se hayan superado tantas dificultades, y superado con una unanimidad tan sin precedentes como inesperada. Ningún hombre sincero puede reflexionar sobre estas circunstancias sin participar en nuestro asombro. Y es imposible que un hombre religioso no perciba aquí el dedo de esa mano de la Providencia que tan frecuente y señaladamente se ha extendido sobre nosotros para aliviarnos en los momentos críticos de nuestra revolución.

Tuvimos ocasión, en un artículo anterior, de hablar de los repetidos y fracasados experimentos que se han hecho en los Países Bajos para reformar los vicios más perniciosos y salientes de su Constitución. La historia de casi todas las grandes asambleas convocadas por la humanidad para reconciliar sus opiniones discordantes, calmar sus desconfianzas mutuas y ajustar sus respectivos intereses, es una historia de facciones, contiendas y desengaños, y puede clasificarse entre los espectáculos más

tristes y deshonrosos que descubren la depravación y las taras del carácter humano. Si en algunos casos aislados la escena es más brillante, sólo sirven como excepción que afirma la verdad general y para oscurecer doblemente con su luz la sombría perspectiva sobre la que resaltan. Al buscar las causas de estas excepciones y aplicadas a nuestras circunstancias, llegamos necesariamente a dos importantes conclusiones. Primera, que la Convención ha debido gozar en alto grado de inmunidad contra la pestilente influencia de las animosidades de los partidos, la enfermedad que más ataca a los cuerpos deliberantes y la más apta para contaminar todos sus actos. Segunda, que todas las diputaciones que integraron la Convención quedaron satisfechas con el documento definitivo o dieron su consentimiento convencidas de la necesidad de sacrificar al bien público las opiniones particulares y los intereses parciales, y ante el temor de que nuevos retrasos y experimentos debilitaran la disposición a concurrir en dicha necesidad.

PUBLIO

(Es a James Madison a quien se le otorga la autoría de este escrito)

NÚMERO 38

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Es muy digno de notarse que en todos los casos que consigna la historia antigua, en que un gobierno fue establecido previa deliberación y con el consentimiento general, la tarea de formarlo no estuvo encomendada a una asamblea, sino que se desempeñó por un solo ciudadano de extraordinaria sabiduría y reconocida integridad.

Minos, según nos dicen, fue el primitivo fundador del gobierno de Creta, como Zaleuco lo fue del de los locrenses. Primeramente Teseo, y después de él Dracón y Solón, instituyeron el gobierno de Atenas. Licurgo fue el legislador de Esparta. Rómulo colocó los cimientos del primitivo gobierno de Roma y Numa y Tulio Hostilio, dos de sus sucesores electivos, completaron su labor. Al abolirse la realeza, fue sustituida por Bruto con la administración consular, pues presentó un proyecto sobre esa reforma, preparado, según afirmó, por Tulio Hostilio, y para el cual consiguió hábilmente la aprobación y ratificación del senado y del pueblo. Esta observación se aplica también a los gobiernos confederados. Anfictión fue el autor del que lleva su nombre, según las noticias que tenemos. La liga aquea tiene su origen en Aqueo, y fue luego restablecida por Arato.

Hasta qué punto se debieron realmente a estos legisladores sus respectivas creaciones o hasta dónde estaban investidos con la legítima autoridad del pueblo, es algo que no se puede determinar en todos los casos. En algunos, sin embargo, el procedimiento fue estrictamente regular. Dracón parece haber recibido del pueblo ateniense poderes ilimitados para

reformar el gobierno y sus leyes. Y Solón, según Plutarco, se vio en cierto modo obligado por el sufragio universal de sus conciudadanos a aceptar la potestad exclusiva y absoluta de reformar la Constitución. Bajo Licurgo los procedimientos fueron menos legales; pero en cuanto era posible que preponderaran quienes patrocinaban una reforma regular, volvieron unánimemente los ojos al famoso sabio y patriota, con su esfuerzo aislado, en vez de provocar una revolución haciendo intervenir a una asamblea deliberante.

¿Cuál pudo ser la causa de que un pueblo tan celoso de sus libertades como el griego abandonara toda norma de cautela hasta el punto de poner su destino en manos de un solo ciudadano? ¿Cómo se explica que el pueblo ateniense, que no consentía que su ejército estuviera mandado por menos de diez generales y para el que no se requería otra prueba de amenaza a sus libertades que el mérito sobresaliente de un conciudadano, prefiriera un compatriota ilustre como depositario de su bienestar y el de su posteridad, a un cuerpo escogido de ciudadanos, de cuyas deliberaciones comunes era de esperarse más prudencia y mayor seguridad? Estas preguntas no pueden contestarse sin suponer que el temor de discordias y diferencias entre un gran número de consejeros excediera al recelo de la incapacidad o la traición de un solo hombre. La historia nos informa asimismo de las dificultades con que tuvieron que luchar estos célebres reformadores, así como de los medios que se vieron obligados a emplear para llevar sus reformas a la práctica. Solón, que parece haberse contentado con una política más contemporizadora, confesó que no había dado a sus compatriotas el gobierno más adecuado a su felicidad, sino el más tolerable para sus prejuicios. Y Licurgo, más consecuente con su propósito, tuvo que unir cierta violencia al ascendiente de la superstición, y que asegurar el éxito final mediante la renunciación voluntaria, primero a su país y luego a su vida. Si estas lecciones nos enseñan por una parte a admirar el progreso logrado por América, en comparación con el sistema antiguo de preparar y establecer proyectos regulares de gobierno, no son menos útiles, por otra, para advertirnos de los peligros y dificultades que rodean a estos experimentos y la gran imprudencia que supone el multiplicarlos innecesariamente.

¿Carece de razón la conjetura relativa a que los errores que puede contener el plan de la Convención constituyen el resultado que era de esperarse de la falta de experiencia anterior en esta complicada y difícil materia, más bien que de defecto de cuidado y exactitud al investigarla; y que, por lo tanto, son de tal naturaleza que no se manifestarán hasta que un ensayo efectivo venga a señalarlos? Hacen probable esta conjetura no sólo consideraciones de carácter general, sino el caso particular de los *Artículos de Confederación*. Debe observarse que entre las muchas objeciones y enmiendas presentadas por los distintos Estados, cuando esos Artículos se sometieron a su ratificación, no hay una sola que aluda al grande y radical error que se reveló al experimentarlos en la realidad. Y si exceptuamos las observaciones que formuló Nueva Jersey, más bien por causa de su situación local que a virtud de una previsión especial, es lícito dudar de que haya habido una sola de suficiente entidad para justificar la revisión del sistema. No obstante, hay numerosas razones para suponer que por carentes de importancia que fuesen esas objeciones, algunos Estados se habrían aferrado a ellas con una rigidez peligrosa si el instinto más poderoso de conservación no hubiera reprimido la celosa preferencia por sus opiniones y supuestos intereses. Recordamos que un Estado persistió muchos años en negar su cooperación, aunque el enemigo estaba a las puertas o, más bien, en la entraña misma del país. Y si al final cedió, fue por temer que se le achacaran las calamidades públicas y el poner en peligro el resultado de la contienda. Todo lector sincero sacara de estos importantes hechos las conclusiones pertinentes.

El enfermo que ve que su enfermedad se agrava cada día y comprende que no es posible demorar más tiempo la aplicación de un remedio eficaz sin correr un peligro extremo, después de meditar fríamente su situación y las especialidades de los distintos médicos, elige y llama a los que juzga más capaces de aliviarlo y de merecer su confianza. Los médicos acuden; examinan cuidadosamente al enfermo; celebran consulta; convienen todos en que los síntomas son peligrosos, pero que lejos de ser el caso desesperado, es posible que se resuelva en una mejoría de la constitución del paciente, si se le atiende con oportunidad y acierto. Con la misma unanimidad recetan el remedio con que se ha de lograr este feliz resultado.

Pero apenas se hace pública la receta, una serie de personas se interponen y, sin negar la realidad ni lo peligroso del mal, aseguran al enfermo que la medicina será un veneno para él y le prohíben, so pena de segura muerte, que la tome. ¿No sería razonable que exigiera el paciente, antes de aventurarse a seguir este consejo, que sus autores se pusieran cuando menos de acuerdo sobre el remedio con que sustituirla? Y si encuentra que difieren entre sí tanto como de sus primeros consejos, ¿no obrará prudentemente probando el remedio recomendado unánimemente por estos últimos, en vez de escuchar a los que no pudieron ni negar la urgencia de un remedio, ni ponerse de acuerdo para proponer uno?

América es ese enfermo y tal es su situación en este momento. Ha sentido su enfermedad. Ha obtenido un consejo formal y unánime de hombres que ella misma ha escogido después de pensarlo. Pero otros le advierten que si sigue ese consejo sufrirá las mas fatales consecuencias. Estos monitores ¿niegan la realidad del peligro? No. ¿Niegan la necesidad de aplicar algún remedio rápido y eficaz? No. ¿Están todos de acuerdo, siquiera conformes dos de ellos, en sus objeciones en contra del remedio propuesto o con relación al apropiado que ha de sustituírsele? Dejémosles hablar. Éste nos dice que la Constitución en proyecto debe ser rechazada porque no es una confederación de los Estados, sino un gobierno sobre los individuos. Otro admite que debe ser un gobierno sobre los individuos hasta cierto grado, pero de ninguna manera hasta el extremo propuesto. Un tercero está conforme con el gobierno sobre los individuos y con la amplitud que se le da, pero no con la falta de una declaración de derechos. El cuarto conviene en la necesidad absoluta de una declaración de derechos, pero sostiene que no debe enunciar los derechos personales de los individuos, sino los derechos reservados a los Estados en su calidad política. Un quinto opina que la declaración de derechos, de cualquier clase que fuera, resultaría superflua y fuera de lugar y que el plan sería perfecto si no fuera por la funesta facultad de señalar los lugares y épocas de las elecciones. El impugnador que procede de un gran Estado declama a voz en cuello contra la irrazonable igualdad de representación en el Senado. El de un Estado pequeño grita con la misma fuerza contra la peligrosa desigualdad en la Cámara de Representantes. De este lado nos alarman con

el pasmoso costo de las numerosas personas que administrarán el nuevo gobierno. Del otro lado, a veces del mismo, pero en ocasión diversa, nos dicen que el Congreso no será sino la sombra de un cuerpo representativo y que el gobierno suscitaría menos observaciones si duplicara sus elementos y sus gastos. El patriota de un Estado que no exporta ni importa, descubre insuperables obstáculos en contra del poder de establecer impuestos directos. Su patriótico adversario de otro Estado que efectúa grandes exportaciones e importaciones, se muestra no menos disconforme porque la totalidad de las cargas tributarias no recaen sobre el consumo. Este político descubre en la Constitución una tendencia directa e irresistible a la monarquía; aquél está igualmente seguro de que acabará en aristocracia. Otro no sabe cuál de estas formas asumirá en definitiva, pero percibe claramente que ha de ser una u otra; mientras que no falta un cuarto que con atrevimiento nada menor afirme que la Constitución está tan alejada de cualquiera de ambos peligros, que la tendencia hacia ellos no será suficiente para mantenerla íntegra y firme contra los extremos opuestos. Otra clase de adversarios de la Constitución hablan de que los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial se hallan mezclados de tal suerte que se contradicen todas las ideas normales de gobierno y todas las precauciones necesarias en favor de la libertad. Como esta objeción circula en forma vaga e indeterminada, son pocos los que le dan su aprobación. Pedid a cada uno su explicación particular y con dificultad hallaréis a dos que estén exactamente de acuerdo en esta cuestión. A los ojos de uno el defecto de la organización reside en unir al Senado con el Presidente en la función, rodeada de responsabilidad, de nombrar para los cargos públicos, en vez de conferir esta facultad ejecutiva únicamente al Ejecutivo. Para otro, la exclusión de la Cámara de Representantes, cuyo número sería una seguridad contra la corrupción y la parcialidad al ejercitar este poder, es igualmente detestable. Para el de más allá, el hacer participar al Presidente en cualquier grado de poderes que siempre han de ser un instrumento peligroso en manos del magistrado ejecutivo resulta una imperdonable violación de las máximas del recelo republicano. Según algunos, nada hay menos admisible que encomendar al Senado que juzgue sobre las acusaciones en contra de altos funcionarios, ya que es alternativamente miembro del departamento

ejecutivo y del legislativo, cuando este poder pertenece tan claramente al departamento judicial. *Estamos plenamente de acuerdo* -replican otros- *en recusar esa parte del plan, pero nunca podremos aceptar que con atribuir el conocimiento de dichas acusaciones a la autoridad judicial se enmiende el error. Nuestra repugnancia principal hacia la organización procede de los poderes demasiado amplios de que ya se ha dotado a ese departamento*. Inclusive entre los entusiastas patrocinadores de un Consejo de Estado descubrimos la diversidad más irreconciliable en cuanto al modo de establecerlo. Un caballero pide que el consejo se componga de un pequeño número de consejeros nombrados por la rama más numerosa de la legislatura. Otro, preferiría un número mayor y considera fundamental que el Presidente mismo hiciese los nombramientos.

Como esto no puede molestar a los escritores adversos al proyecto de Constitución federal, supongamos que así como parecen los más empeñosos, son también los más sagaces de los que piensan que la Convención recién celebrada no estuvo a la altura de la tarea que se le señaló y que puede y debe sustituirse dicho proyecto por un plan mejor y más prudente. Supongamos también que el país estuviera de acuerdo tanto con la favorable opinión sobre sus méritos como con su desfavorable parecer acerca de la Convención; y que, por lo tanto, procediera a formar con ellos una segunda Convención, investida de plenos poderes, con el propósito expreso de revisar y reformar la labor de la primera. Si el experimento se llevara seriamente a cabo, aunque hasta en la imaginación se requiere cierto esfuerzo para tomarlo en serio, me remito a las opiniones que he exhibido como muestras y a la enemistad que han manifestado hacia los convencionistas anteriores, para preguntar si habría algún punto en que se distinguirían tanto de éstos como en las discordias y agitaciones que caracterizarían sus deliberaciones; así como si la Constitución ahora ante el público no tendría la misma ocasión de pasar a la inmortalidad que la que Licurgo le dio a Esparta, haciendo depender su reforma de su regreso del destierro y de su muerte, si se adoptara inmediatamente y continuara en vigor no hasta que esta nueva asamblea de legisladores acordara una mejor, sino hasta que lograra ponerse de acuerdo sobre otra cualquiera.

Nos asombra y duele que todos los que expresan tantas objeciones contra la nueva Constitución jamás tengan presentes los defectos de la antigua. No es necesario que la primera sea perfecta; basta con que la segunda sea más imperfecta. Ningún hombre se negaría a cambiar latón por plata u oro, sólo porque estos últimos contengan alguna liga. Ningún hombre se rehusaría a abandonar una casucha en ruinas y tambaleante, para trasladarse a un edificio sólido y cómodo, con el pretexto de que éste no tenía terraza, o porque algunas de las habitaciones posiblemente fueran un poco más grandes o más chicas, o el techo más alto o más bajo de lo que su fantasía deseaba. Pero, dejando a un lado estos ejemplos, ¿no está bien claro que la mayor parte de las objeciones esenciales que se esgrimen contra el nuevo sistema, se aplican con diez veces más razón a la Confederación existente? ¿El ilimitado poder de recaudar fondos es peligroso en manos del gobierno federal? Pues el actual Congreso puede hacer requisiciones por cualquier cantidad que le plazca y los Estados están obligados constitucionalmente a proporcionarlas; puede emitir pagarés mientras logre costear el papel en que se imprimen; puede pedir prestado tanto en el país como en el extranjero mientras encuentre quien le facilite un chelín. ¿Es peligroso el poder ilimitado de reclutar tropas? La Confederación también da ese poder al Congreso, y éste ya empezó a servirse de él. ¿Es indebido y poco seguro confundir los distintos poderes del gobierno y otorgarlos al mismo cuerpo de individuos? El Congreso, o sea un solo grupo de hombres es el único depositario de todos los poderes federales. ¿Es especialmente arriesgado entregar las llaves del tesoro y el mando del ejército a las mismas manos? La Confederación pone ambos en manos del Congreso. ¿La declaración de derechos es esencial para la libertad? La Confederación carece de dicha declaración. ¿Se objeta contra la nueva Constitución que faculta al Senado, con la cooperación del Ejecutivo, para celebrar tratados que serán leves en el país? El Congreso actual, sin ese control, puede concertar tratados y ha declarado, con la aceptación de la mayoría de los Estados, que constituyen la ley suprema del país. ¿La nueva Constitución permite la importación de esclavos durante un período de veinte años? Pues la antigua la permite por siempre.

Se me dirá que por peligrosa que aparezca en teoría, esa mezcla de poderes se vuelve innocua por el hecho de que el Congreso depende de los Estados en lo que respecta a los medios de ponerlos en práctica; y que por muy grande que sea esta masa de poderes, de hecho es una masa sin vida. Replicaré, primeramente, que la Confederación es responsable de una locura mucho mayor, la de declarar que ciertos poderes son absolutamente necesarios al gobierno federal, y a la vez volverlos absolutamente nulos; y luego, que si la Unión ha de continuar y no se ha de poner un gobierno mejor en su lugar, el Congreso actual tendrá que recibir o asumir poderes efectivos; y en cualquiera de estos casos el contraste que expongo seguirá existiendo. Pero esto no es todo. De tal masa inanimada ha nacido un poder a manera de excrecencia, que tiende a dar vida a todos los peligros que pueden temerse del hecho de estructurar defectuosamente el supremo gobierno de la Unión. Ha dejado de ser materia de simple especulación o esperanza el que el territorio del Oeste constituye una mina de gran riqueza para los Estados Unidos; y aunque no sea de naturaleza tal que pueda sacarlos de sus apuros actuales, ni tampoco contribuir con grandes productos a los gastos públicos durante bastante tiempo por venir, sin embargo, bien administrada y con el tiempo, debe ser capaz tanto de permitir el pago de la deuda interior cuanto de proporcionar abundantes tributos durante cierto espacio al tesoro federal. Los Estados individuales han renunciado ya a gran parte de este fondo; y puede esperarse con razón que los restantes no persistirán en negarse a dar las mismas pruebas de equidad y generosidad. Podemos contar, por tanto, con que una región rica y fértil, de igual extensión que el área habitada de los Estados Unidos, se convertirá pronto en un haber nacional. El Congreso ha asumido la administración de este capital y ha empezado a hacerlo producir. Ha emprendido algo más: ha procedido a formar nuevos Estados, a instituir gobiernos temporales, a nombrar sus funcionarios y a fijar las condiciones en que dichos Estados serán admitidos en la Confederación. Todo esto se ha hecho, por cierto sin el menor apoyo constitucional y, sin embargo, no hemos oído censura alguna no se ha dado un grito de alarma. Un caudal independiente y considerable de ingresos está pasando a manos de un solo cuerpo de hombres, que puede reclutar tropas en número ilimitado y

autorizar el gasto del dinero para sostenerlas durante un periodo indefinido de tiempo. Y existen hombres que no sólo han sido espectadores silenciosos de esta perspectiva, sino que han abogado por el sistema que la ofrece, y simultáneamente hacen valer contra el nuevo sistema las objeciones que hemos oído. ¿No obrarían con más seriedad si encarecieran el establecimiento de este último como indispensable no sólo para proteger a la Unión contra los poderes y recursos futuros de un cuerpo organizado como el actual Congreso, sino para salvarla de los peligros con que la amenaza la impotencia presente de esa Asamblea?

No es mi intención, en nada de lo que he dicho, censurar las medidas que ha adoptado el Congreso, pues sé que no habría podido hacer otra cosa. El interés público, la urgencia del caso, lo obligaron a rebasar sus límites constitucionales. Pero ¿no es este hecho una prueba alarmante del peligro engendrado por un gobierno que no posee poderes normales en proporción con sus fines? La disolución o la usurpación constituyen el atroz dilema al que se halla continuamente expuesto.

PUBLIO

(James Madison es considerado el autor de este escrito)

NÚMERO 39

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Habiendo concluido en el último artículo las observaciones que creíamos necesario que precedieran a un examen imparcial del plan de gobierno sobre el que ha presentado dictamen la Convención, procedemos ahora a dicha parte de la empresa que hemos acometido.

La primera cuestión que se presenta es la relativa a si la forma y disposición del gobierno son estrictamente republicanos. Es evidente que ninguna otra forma sería conciliable con el genio del pueblo americano, con los principios fundamentales de la Revolución o con esa honrosa determinación que anima a todos los partidarios de la libertad a asentar todos nuestros experimentos políticos sobre la base de la capacidad del género humano para gobernarse. Consiguientemente, si el plan de la Convención se desviara del carácter republicano, sus partidarios deben abandonarlo como indefendible.

¿Cuáles son, entonces, las características de la forma republicana? Si al buscar la respuesta a esta pregunta no recurriéramos a los principios, sino a la aplicación que han hecho del término ,los escritores políticos, a las constituciones de diferentes Estados, no hallaríamos ninguna que resultase satisfactoria. Holanda, donde ni un átomo de la autoridad suprema procede del pueblo, es conocida casi universalmente con el nombre de *República*. El mismo título se ha otorgado a Venecia, donde un pequeño cuerpo de nobles hereditarios ejercita sobre la gran masa del pueblo el más absoluto de los poderes. A Polonia, que es una mezcla de aristocracia y monarquía en sus

peores formas, se le ha dignificado con el mismo apelativo. El gobierno inglés, que posee únicamente una rama republicana, combinada con una aristocracia y una monarquía hereditarias, ha sido incluido frecuentemente y con igual impropiedad en la lista de las *Repúblicas*. Estos ejemplos, tan distintos unos de otros como de una verdadera República, demuestran la extraordinaria inexactitud con que se ha usado el vocablo en las disquisiciones políticas.

Si buscamos un criterio que sirva de norma en los diferentes principios sobre los que se han establecido las distintas formas de gobierno, podemos definir una República, o al menos dar este nombre a un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquél, durante un período limitado o mientras observen buena conducta. Es esencial que semejante gobierno proceda del gran conjunto de la sociedad, no de una parte inapreciable, ni de una clase privilegiada de ella; pues si no fuera ése el caso, un puñado de nobles tiránicos, que lleven a cabo la opresión mediante una delegación de sus poderes, pueden aspirar a la calidad de *republicanos* y reclamar para su gobierno el honroso título de *República*. Es suficiente para ese gobierno que las personas que lo administren sean designadas directa o indirectamente por el pueblo, y que la tenencia de sus cargos sea alguna de las que acabamos de especificar; ya que, de otro modo, todos los gobiernos que hay en los Estados Unidos, así como cualquier otro gobierno popular que ha estado o pueda estar organizado o bien llevado a la práctica, perdería su carácter de República. Conforme a la constitución de todos los Estados de la Unión, algunos funcionarios del gobierno son nombrados tan sólo indirectamente por el pueblo. Según la mayoría de ellas el mismo primer magistrado es designado de este modo. Y según una de ellas, esta manera de nombrar se extiende a una de las ramas coordinadas de la legislatura. De acuerdo también con todas las constituciones, la posesión de ciertos altos puestos se prolonga por un período definido, y en muchos casos, tanto en el departamento ejecutivo como en el legislativo, por cierto número de años. Conforme a las cláusulas de casi todas las constituciones, una vez más, y a las opiniones más respetables y aceptadas en esta materia, los miembros del departamento

judicial deben conservar sus puestos de acuerdo con el estable sistema de la tenencia mientras sea buena su conducta.

Al comparar la Constitución proyectada por la Convención con la norma que fijamos aquí, advertimos en seguida que se apega a ella en el sentido más estricto. La Cámara de Representantes, como ocurre cuando menos con uno de los cuerpos de las legislaturas locales, es elegida directamente por la gran masa del pueblo. El Senado, como el Congreso actual y como el Senado de Maryland, debe su designación indirectamente al pueblo. El Presidente procede indirectamente de la elección popular, siguiendo el ejemplo que ofrecen casi todos los Estados. Hasta los jueces, como los demás funcionarios de la Unión, serán también elegidos, aunque remotamente, por el mismo pueblo, como ocurre en los diversos Estados. La duración de los nombramientos se apega a la norma republicana y al modelo que proporcionan las constituciones de los Estados. La Cámara de Representantes Se elige periódicamente como en todos los Estados, y por períodos de dos años como en el Estado de la Carolina del Sur. El Senado se elige por un período de seis años; lo que es únicamente un año más que el período del Senado de Maryland y dos más que en los de Nueva York y Virginia. El Presidente debe permanecer en su cargo durante cuatro años, de la misma manera que en Nueva York y Delaware el primer magistrado es elegido por tres años y en la Carolina del Sur por dos, y en los demás Estados la elección es anual. En varios Estados, sin embargo, las constituciones no prevén la posibilidad de acusaciones contra el primer magistrado, y en Delaware y Virginia no se permite acusarlo hasta que no deje su cargo. El Presidente de los Estados Unidos puede ser acusado en cualquier época, mientras desempeñe sus funciones. Los jueces conservarán sus puestos mientras dure su buena conducta, tal y como debe ser sin lugar a duda. La duración de los empleos secundarios se arreglará por ley, de conformidad con lo que exija cada caso y con el ejemplo de las constituciones de los Estados.

Si se necesitare otra prueba del carácter republicano de este sistema, ninguna más decisiva que la absoluta prohibición de los títulos de nobleza, tanto en los gobiernos de los Estados como en el federal, y que la garantía expresa de conservar la forma republicana, que se da a estos últimos.

Pero no era suficiente -dicen los adversarios de la Constitución propuesta- *con que la Convención adoptase la forma republicana. Debería haber conservado con igual esmero la forma federal, que considera a la Unión como una Confederación de Estados soberanos; y en vez de esto ha trazado un gobierno nacional, que considera a la Unión como una consolidación de los Estados*. Y se nos pregunta, ¿con qué derecho se ha procedido a esta audaz y radical innovación? Las maniobras que se han hecho con esta objeción exigen que la examinemos con cierta escrupulosidad.

Sin indagar la exactitud de la distinción en que esta objeción se funda, para estimar su fuerza será necesario primeramente determinar el verdadero carácter del gobierno en cuestión; segundo, inquirir hasta qué punto la Convención estaba autorizada para proponer ese gobierno; y tercero, hasta dónde su deber para con el país podría suplir una supuesta ausencia de facultades regulares.

Primero. Para descubrir el verdadero carácter del gobierno, puede considerarse en relación con la base sobre la cual debe establecerse, con la fuente de la que han de surgir sus poderes normales, con la actuación de esos poderes, con la extensión de ellos y con la autoridad que ha de introducir en el gobierno futuros cambios.

Al examinar la primera relación, aparece, por una parte, que la Constitución habrá de fundarse en el asentimiento y la ratificación del pueblo americano, expresados a través de diputados elegidos con este fin especial; pero, por la otra, que dichos asentimientos y ratificación deben ser dados por el pueblo, no como individuos que integran una sola nación, sino como componentes de los varios Estados, independientes entre sí, a los que respectivamente pertenecen. Sera el asentimiento y la ratificación de los diversos Estados, procedentes de la autoridad suprema que hay en cada uno: la autoridad del pueblo mismo. Por lo tanto, el acto que instituirá la Constitución, no será un acto nacional, sino federal.

Que el acto ha de ser federal y no nacional, tal como entienden estos términos los impugnadores; el acto del pueblo en tanto que forma determinado número de Estados independientes, no en tanto que componen una sola nación, se ve obviamente con esta única consideración, a saber,

que no será resultado ni de la decisión de una mayoría del pueblo de la Unión, ni tampoco de una mayoría de los Estados. Debe resultar del asentimiento unánime de los distintos Estados que participen en él, con la única diferencia respecto a su consentimiento ordinario, de que no será expresado por la autoridad legislativa, sino por el pueblo mismo. Si en esta ocasión se considerara al pueblo como una sola nación, la voluntad de la mayoría del pueblo de los Estados Unidos obligaría a la minoría, del mismo modo que la mayoría de cada Estado obliga a la minoría; y la voluntad de la mayoría tendría que determinarse mediante la comparación de los votos individuales, o bien considerando la voluntad de la mayoría de los Estados como prueba de la voluntad de una mayoría del pueblo de los Estados Unidos. Ninguna de estas dos normas se ha adoptado. Cada Estado, al ratificar la Constitución, es considerado como un cuerpo soberano, independiente de todos los demás y al que sólo puede ligar un acto propio y voluntario. En este aspecto, por consiguiente, la nueva Constitución será una Constitución federal y no una Constitución nacional, en el caso de que se establezca.

En seguida nos referimos a las fuentes de las que deben proceder los poderes ordinarios del gobierno. La Cámara de Representantes derivará sus poderes del pueblo de América, y el pueblo estará representado en la misma proporción y con arreglo al mismo principio que en la legislatura de un Estado particular. Hasta aquí el gobierno es nacional y no federal. En cambio, el Senado recibirá su poder de los Estados, como sociedades políticas y coiguales, y éstas estarán representadas en el Senado conforme al principio de igualdad, como lo están ahora en el actual Congreso. Hasta aquí el gobierno es federal y no nacional. El poder ejecutivo procederá de fuentes muy complejas. La elección inmediata del Presidente será hecha por los Estados en su carácter político. Los votos que se les asignarán forman una proporción compuesta, en que se les considera en parte como sociedades distintas y coiguales y en parte como miembros desiguales de la misma sociedad. La elección eventual ha de hacerse por la rama de la legislatura que está compuesta de los representantes nacionales; pero en este acto especial deben agruparse en la forma de delegaciones singulares, procedentes de otros tantos cuerpos políticos, distintos e iguales entre sí. En

este aspecto, el gobierno aparece como de carácter mixto, por lo menos con tantas características federales como nacionales.

La diferencia entre un gobierno federal y otro nacional, en lo que se refiere a la actuación del gobierno, se considera que estriba en que en el primero los poderes actúan sobre los cuerpos políticos que integran la Confederación, en su calidad política; y en el segundo, sobre los ciudadanos individuales que componen la nación, considerados como tales individuos. Al probar la Constitución con este criterio, adquiere el carácter de nacional y no de federal, aunque quizás no a un grado tan completo como se ha creído. En varios casos, y particularmente al juzgar sobre las controversias en que sean partes los Estados, debe considerárseles y procederse contra ellos solamente en su calidad política y colectiva. Hasta aquí el aspecto nacional del gobierno, visto de este lado, parece desfigurado por unas cuantas características federales. Pero esta imperfección es posiblemente inevitable en cualquier plan; y el hecho de que el gobierno actúe sobre e! pueblo o, mejor dicho, sobre sus miembros considerados como individuos, en sus actos ordinarios y más esenciales, permite designar al gobierno en conjunto como nacional en lo que se refiere a este aspecto.

Pero si el gobierno es nacional en cuanto al funcionamiento de sus poderes, cambia nuevamente de aspecto cuando lo consideramos en relación con la extensión de esos poderes. La idea de un gobierno nacional lleva en sí no sólo una potestad sobre los ciudadanos individuales, sino una supremacía indefinida sobre todas las personas y las cosas, en tanto que son objetos lícitos del gobierno. En el caso de un pueblo consolidado en una sola nación, esta supremacía está íntegramente en posesión de la legislatura nacional. En el caso de varias comunidades que se unen para finalidades especiales, se encuentra en parte depositada en la legislatura general y en parte en las legislaturas municipales. En el primer supuesto, todas las autoridades locales están subordinadas a la autoridad suprema y pueden ser vigiladas, dirigidas o suprimidas por ésta según le plazca. En el segundo, las autoridades locales o municipales forman porciones distintas e independientes de la supremacía y no están más sujetas, dentro de sus respectivas esferas, a la autoridad general, que la autoridad general está subordinada a ellas dentro de su esfera propia. En relación con este punto,

por tanto, el gobierno propuesto no puede calificarse de nacional, ya que su jurisdicción se extiende únicamente a ciertos objetos enumerados y deja a los Estados una soberanía residual e inviolable sobre todos los demás. Es cierto que en las controversias relativas a la línea de demarcación entre ambas jurisdicciones, el tribunal que ha de decidir en última instancia se establecerá dentro del gobierno general. Pero esto no varía la esencia de la cuestión. La decisión ha de pronunciarse imparcialmente, conforme a las reglas de la Constitución, y todas las precauciones habituales y que son más eficaces, se toman para asegurar esta imparcialidad. Un tribunal de esa índole es claramente esencial para impedir que se recurra a la espada y se disuelva el pacto; y no es probable que nadie impugne la conveniencia de que se establezca dentro del gobierno general más bien que dentro de los gobiernos locales o, para hablar con más propiedad, que lo único seguro es que forme parte del primero.

Si ponemos a prueba la Constitución en lo referente a la autoridad facultada para reformarla, descubriremos que no es totalmente nacional ni totalmente federal. Si fuera totalmente nacional, la autoridad suprema y final residiría en la mayoría del pueblo de la Unión y esta autoridad sería competente para alterar o abolir en todo tiempo el gobierno establecido, como lo es la mayoría de toda sociedad nacional. Si, en cambio, fuese totalmente federal, la concurrencia de cada Estado de la Unión sería esencial para todo cambio susceptible de obligar a todos los Estados. El sistema que previene el plan de la Convención no se funda en ninguno de estos principios. Al requerir más de una mayoría, y singularmente al computar la proporción por Estados y no por ciudadanos, se aparta del carácter nacional, aproximándose hacia el federal; al hacer que sea suficiente la concurrencia de un número de Estados menor que el total, de nuevo pierde el carácter federal y participa del nacional.

Como consecuencia de lo anterior, la Constitución propuesta no es estrictamente una Constitución nacional ni federal, sino una combinación, un acomodamiento de ambas. Desde el punto de vista de su fundamento, es federal, no nacional; por el origen de donde proceden los poderes ordinarios del gobierno, es en parte federal y en parte nacional; por la actuación de estos poderes, es nacional, no federal; por la extensión de ellos es, otra vez,

federal y no nacional, y, finalmente, por el modo que autoriza para introducir enmiendas, no es totalmente federal ni totalmente nacional.

PUBLIO

(Es a James Madison a quien se le atribuye la autoría de este escrito)

NÚMERO 40

AL pueblo del Estado de Nueva York:

El segundo punto que debemos examinar es si la Convención estaba autorizada para formular y proponer esta Constitución mixta.

En rigor, los poderes de la Convención deberían definirse mediante el examen de los mandatos dados a los miembros por sus respectivos electores. Sin embargo, como todos ellos se referían a las recomendaciones de la reunión celebrada en Annápolis en septiembre de 1786 o a la del Congreso, de febrero de 1787, bastará con acudir al testimonio de estos actos.

El acta de Annápolis recomienda *el nombramiento de comisionados para dedicarse al estudio de la situación de los Estados Unidos; para proyectar las medidas ulteriores que les parezcan necesarias con objeto de hacer que la Constitución del gobierno federal sea adecuada a las exigencias de la Unión, y para formular con ese fin y presentar a los Estados Unidos, constituidos en Congreso, una ley que sea capaz de satisfacer eficazmente dichas exigencias, al ser aprobada por ellos y confirmada posteriormente por la legislatura de cada Estado*.

El acta de recomendación del Congreso dice lo que sigue:

Puesto que en los Artículos de Confederación y Unión Perpetua, se prevé la posibilidad de alterarlos, con el asentimiento de un Congreso de los Estados Unidos y de las legislaturas de los distintos Estados; y puesto que la experiencia ha evidenciado la existencia de ciertos defectos en la presente Confederación; y que como medio para subsanarlos, varios

Estados, y particularmente el Estado de Nueva York, por instrucciones expresas a sus delegados en el Congreso, han sugerido que se celebre una Convención para los fines expresados en el acuerdo siguiente, y como esa Convención parece ser el modo más probable de establecer en estos Estados un firme gobierno nacional;

Resolvemos: Que en opinión del Congreso es oportuno que el segundo lunes del próximo mes de mayo, una Convención de delegados nombrados por los diversos Estados, se reúna en Filadelfia con el propósito especial y único de revisar los Artículos de Confederación y de formular y presentar al Congreso y a las diferentes legislaturas las modificaciones y disposiciones necesarias para que, una vez aprobadas por el Congreso y confirmadas por los Estados, la Constitución federal sea adecuada a las exigencias del gobierno y a la conservación de la Unión.

De estas dos actas se deduce, primero, que el fin de la Convención era el de establecer en estos Estados un firme gobierno nacional; segundo, que ese gobierno debía ser de tal suerte que resultara adecuado a las exigencias del gobierno y a la conservación de la Unión; tercero, que estos fines debían conseguirse por medio de modificaciones y disposiciones en los *Artículos de Confederación*, según expresa el acta del Congreso, o bien mediante las medidas ulteriores que les parezcan necesarias, conforme reza el acta recomendatoria de Annápolis; cuarto, que las reformas y nuevas cláusulas debían presentarse al Congreso y a los Estados, con el objeto de que fueran aprobadas por el primero y confirmadas por los segundos.

Comparando e interpretando rectamente estos distintos modos de expresarse, puede deducirse la autoridad con la cual actuó la Convención. Debía dar forma a un gobierno nacional, adecuado a las exigencias del gobierno y de la Unión; y de conformar de tal modo los *Artículos de Confederación* que permitieran el cumplimiento de estos fines.

Hay dos reglas de interpretación, dictadas por la simple razón, así como fundadas en axiomas legales. Una es que a cada miembro de una frase se debe conceder algún significado, si es posible, y hacer que concurra a un fin común. La otra consiste en que cuando no es posible hacer coincidir a las

distintas partes, la menos importante debe ceder ante la que lo es más; los medios deben sacrificarse al fin, más bien que el fin a los medios.

Suponed, pues, que las expresiones que fijan las facultades de la Convención se encontraran en una oposición irreductible entre sí; que un gobierno nacional y adecuado no pudiera, en concepto de la Convención, lograrse mediante modificaciones y disposiciones en los *Artículos de Confederación*; ¿qué parte de la definición debió adoptarse y cuál ser rechazada? ¿Cuál era la más importante y cuál la menos? ¿Cual el fin y cuáles los medios? Dejad a los más escrupulosos expositores de los poderes delegados, a los más inveterados impugnadores de los ejercidos por la Convención, que contesten estas preguntas. Que declaren ellos si era más importante para la dicha del pueblo americano que se hicieran a un lado los *Artículos de Confederación*, estableciendo en cambio un gobierno adecuado y conservando la Unión, o que se prescindiera de un gobierno adecuado, conservando los *Artículos de Confederación*. Que declaren si la conservación de esos Artículos era el fin, para cuyo aseguramiento el medio era introducir una reforma en el gobierno, o bien si el establecimiento de un gobierno adecuado a la consecución de la felicidad nacional era el fin que originalmente perseguían esos mismos Artículos, al cual debían ser sacrificados por constituir medios insuficientes para lograrlo.

Pero ¿es necesario suponer que estas expresiones son absolutamente inconciliables una con otra; que ninguna modificación o disposición en los *Artículos de Confederación* era factible que los convirtiera en un gobierno nacional y adecuado, es decir, en un gobierno como el que ha propuesto la Convención?

Suponemos que en este caso nadie se preocupará del nombre, ya que el cambio de éste no podría considerarse como un caso de ejercicio de poderes no concedidos. Las modificaciones en el cuerpo del instrumento se hallan expresamente autorizadas. Las nuevas disposiciones también están autorizadas explícitamente. Aquí tenemos, por lo tanto, facultad para cambiar el nombre, para insertar nuevos artículos, para modificar los antiguos. ¿Es preciso aceptar que se infringe ese poder en tanto que se conserve una parte de los artículos antiguos? Los que sostienen la afirmativa deberían al menos señalar el límite entre las innovaciones

autorizadas y las que representan una extralimitación; entre el grado de cambio que cabe dentro del campo cubierto por las modificaciones y nuevas disposiciones y el que equivale a una transformación del gobierno. ¿Se nos dirá que las reformas no debían haber alcanzado a la esencia de la Confederación? Los Estados no habrían nombrado una Convención con tanta solemnidad ni descrito sus fines con tanta amplitud, de no tener en perspectiva una reforma sustancial. ¿Acaso se dirá que los principios fundamentales de la Confederación no caían dentro de la esfera de la Convención y que no deberían haber sido variados? Pues yo pregunto: ¿cuáles son estos principios? ¿Requieren que al establecerse la Constitución, los Estados sean considerados como soberanías distintas e independientes? La Constitución propuesta los considera así. ¿Exigen que los nombramientos de los miembros del gobierno procedan de las legislaturas y no del pueblo de los Estados? Una rama del nuevo gobierno será nombrada por dichas legislaturas, y bajo la Confederación todos los delegados al Congreso pueden ser elegidos inmediatamente por el pueblo, como de hecho ocurre en dos de los Estados[34]. ¿Es necesario conforme a estos principios que los poderes del gobierno actúen sobre los Estados y no sobre el individuo directamente? Ya hemos demostrado que en algunos casos los poderes del nuevo gobierno actuarán sobre los Estados en su carácter colectivo. También en el gobierno actual, en ciertos casos, sus poderes obran inmediatamente sobre los individuos. Tratándose de aprehensión de fugitivos, piratería, del correo, monedas, pesas y medidas, comercio con los indios, reclamaciones con motivo de concesiones de tierras hechas por Estados diferentes y, sobre todo, tratándose de juicios ante consejos de guerra, navales y militares, en los que se puede aplicar la pena de muerte sin intervención del jurado y hasta de ningún magistrado; en todos estos casos los poderes de la Confederación tienen efecto directo sobre las personas y los intereses de los ciudadanos individuales. ¿Estos principios fundamentales requieren especialmente que no se establezca ningún impuesto si no intervienen los Estados? La Confederación misma autoriza un impuesto directo, hasta cierto límite, en el caso de los correos. El derecho de acuñar moneda ha sido interpretado por el Congreso en tal forma que también constituye una fuente de tributación. Pero omitiendo

estos casos ¿no era un propósito reconocido de la Convención, así como la esperanza universal del pueblo, el que la reglamentación del comercio estuviera subordinada al gobierno general en forma que constituyese una fuente inmediata de ingresos generales? ¿No recomendó el Congreso esta medida reiteradamente como compatible con los principios fundamentales de la Confederación? ¿No es verdad que todos los Estados menos uno, entre ellos el de Nueva York, se habían conformado con el plan del Congreso, reconociendo el principio que inspiraba la innovación? ¿En resumen, demandan estos principios que los poderes del gobierno general sean limitados y que más allá de ese límite los Estados queden en posesión de su soberanía e independencia? Hemos visto que en el nuevo gobierno, lo mismo que en el antiguo, los poderes generales son limitados; y que los Estados continúan gozando de su jurisdicción independiente y soberana en todos los casos no enumerados.

Lo cierto es que los grandes principios de la Constitución propuesta por la Convención deben considerarse mas como un desarrollo de los principios que se encuentran en los *Artículos de Confederación* que como completamente nuevos. Por desgracia, bajo el antiguo sistema los principios eran tan débiles y estrechos que justificaban todos los cargos de ineficiencia que se han aducido contra él, por lo que hacían preciso ese grado de ampliación que da al nuevo sistema la apariencia de una transformación absoluta del antiguo.

Hay un punto en el que se admite que la Convención se ha apartado del texto de su mandato. En vez de presentar un plan que requiriera la confirmación de las legislaturas de todos los Estados, ha preparado un plan que ha de ser confirmado por el pueblo y que puede ponerse en práctica por nueve Estados únicamente. Merece la pena señalar que a pesar de ser la más plausible, esta objeción ha sido en la que menos hincapié se ha hecho en las publicaciones que han hervido contra la Convención. Semejante tolerancia sólo puede deberse a la convicción de lo absurdo que resulta el sujetar la suerte de doce Estados a la terquedad o a la inmoralidad del decimotercero; al ejemplo de inflexible oposición dado por una mayoría de la sesentava parte del pueblo de América, a una medida aprobada y pedida por el voto de doce Estados, que comprendían cincuenta y nueve sesentavas partes de la

población -ejemplo aun fresco en la memoria e indignación de todo ciudadano sensible al honor y la prosperidad lastimados de su patria-. Como a esta objeción, por lo visto, han renunciado en cierta forma los que han censurado los poderes de la Convención, la daremos por liquidada sin más observaciones.

El tercer punto que debemos investigar se refiere a la medida en que las consideraciones relacionadas con su deber y surgidas de las circunstancias mismas, han podido suplir cualquier deficiencia en la autoridad regular de la Convención.

En las investigaciones precedentes, los poderes de la Convención han sido analizados y verificados con el mismo rigor y conforme a las mismas reglas que si hubieran sido real y definitivamente poderes para instituir una Constitución de los Estados Unidos. Ya hemos visto de qué modo han soportado la prueba inclusive en ese entendimiento. Ha llegado el momento de recordar que esos poderes eran sólo consultivos y recomendatorios; que así lo dispusieron los Estados y lo entendió la Convención, y que, por vía de consecuencia, esta última ha proyectado y propuesto una Constitución que no ha de tener mayor trascendencia que el papel en que está escrita si no obtiene la aprobación de aquellos a quienes se dirige. Esta reflexión pone el asunto bajo un punto de vista totalmente distinto, capacitándonos para juzgar con certeza sobre el camino adoptado por la Convención.

Examinemos el terreno en que la Convención estuvo colocada. Por las actas de sus deliberaciones puede colegirse que sus miembros se hallaban profunda y unánimemente impresionados por la crisis que condujo al país a emprender, casi sin una voz de disentimiento, tan solemne y singular experimento para corregir los errores de un sistema que fue causa de la crisis; y que se hallaban no menos honda y uniformemente convencidos de que una reforma como la que propusieron era absolutamente necesaria para llevar a efecto los propósitos que se tuvieron al nombrarlos. No pudieron haber ignorado que las esperanzas y expectativas de la gran mayoría de los ciudadanos, a través de este gran imperio, estaban puestas con la mayor ansiedad en el resultado de sus deliberaciones. Tenían toda clase de razones para creer que los sentimientos contrarios agitaban las mentes y los pechos de todo enemigo externo e interno de la libertad y prosperidad de los

Estados Unidos. Habían visto en el origen y el progreso del experimento, la celeridad con que la proposici6n hecha por un solo Estado (Virginia), con vistas a una reforma parcial de la Confederación, había sido tomada en cuenta y alentada. Habían visto la libertad que se tomaron unos pocos diputados de muy pocos Estados, en la Convención de Annápolis, en el sentido de recomendar una finalidad grande y peligrosa, completamente ajena a su mandato, pero justificada no solamente por la opinión pública, sino llevada efectivamente a la práctica por doce de los trece Estados. Habían visto al Congreso asumir poderes no sólo recomendatorios sino activos, en una variedad de casos disculpados por la opinión pública, con ocasión de circunstancias y asuntos mucho menos urgentes que aquellos que debían normar su conducta. Sin duda reflexionaron que en todas las grandes reformas de los gobiernos establecidos, las formas deben ceder ante la esencia; que en esos casos la rígida adhesión a las primeras convertiría en nominal y nugatorio el excelente y valioso derecho del pueblo a *abolir o modificar sus gobiernos de la manera que le parezca más a propósito para alcanzar su seguridad y ventura*[35], ya que es imposible para el pueblo el moverse espontáneamente y todo de acuerdo hacia un objeto; y es, por lo tanto, esencial que esos cambios sean instituidos por medio de proposiciones no revestidas de formas o autoridad oficiales, hechas por algún ciudadano patriota y respetable o por un grupo de ciudadanos de esas condiciones. Deben haber recordado que fue gracias a este privilegio irregular y que se arrogaron algunos, de proponerle al pueblo planes para su seguridad y felicidad, como se unieron inicialmente los Estados contra el peligro con que los amenazaba su antiguo gobierno; que se formaron comités y congresos con el objeto de concentrar sus esfuerzos y defender sus derechos, y que se eligieron convenciones en los distintos Estados a fin de establecer las constituciones por las cuales se gobiernan actualmente; ni pueden haberse olvidado de que en parte alguna se vieron escrúpulos extemporáneos ni celo por adherirse a las formas usuales, como no sea de parte de quienes deseaban gratificar bajo esos pretextos su enemistad secreta hacia el propósito fundamental. Deben haber tenido presente que dado que el plan por formular y por proponer debía ser sometido al pueblo mismo, la desaprobación de esta autoridad suprema lo destruiría para

siempre; así como su aprobación borraría los errores e irregularidades anteriores. Quizás se les ocurrió también que donde prevalece una afición a las cavilaciones, su negligencia en hacer uso de la medida de poder que les fue conferido y, más aún, el hecho de no recomendar providencia alguna que no estuviera autorizada por su mandato, no excitarían menos animadversión contra ellos que la recomendación inmediata de una medida plenamente proporcionada a las exigencias nacionales.

Si bajo todas estas impresiones y en medio de tantas consideraciones, en vez de demostrar una viril fe en el país cuya confianza los había distinguido en forma tan especial y de señalar un sistema capaz, a su juicio, de asegurar la felicidad de aquél, los convencionistas hubieran resuelto fría y hoscamente defraudar sus ardientes esperanzas, sacrificar la esencia a las formas, entregar los más caros intereses de su país a la incertidumbre de las dilaciones y al azar de los acontecimientos, pregunto al hombre capaz de un pensamiento elevado, de experimentar en su pecho una emoción patriótica, ¿qué sentencia debería haber pronunciado el mundo imparcial, los amigos del género humano, todo ciudadano virtuoso, sobre el carácter y la conducta de esta asamblea? O si existe un hombre cuya propensión a condenar no admite freno, preguntémosle: ¿qué sentencia reserva a los doce Estados que usurparon el poder de mandar diputados a la Convención, o sea a un cuerpo completamente desconocido en sus constituciones; al Congreso, que recomendó el nombramiento de ese cuerpo, igualmente desconocido de la Confederación, y al Estado de Nueva York, en particular, que fue el primero en urgir y posteriormente en cumplir esta intervención no autorizada?

Pero para que los objetantes no tengan ningún pretexto, les concederemos por unos instantes el que su mandato no autorizaba a la Convención a proponer una Constitución a su país, ni las circunstancias lo justificaban: ¿de esa sola razón se desprende que debemos rechazar la Constitución? Y si de acuerdo con el noble precepto es lícito aceptar los buenos consejos, inclusive cuando provienen de un enemigo, ¿estableceremos el innoble precedente de rehusarlos cuando nos los brindan nuestros amigos? En cualquier caso, lo prudente seguramente sería investigar si el consejo es bueno, y no de quién proviene.

El resumen de lo que hemos sostenido y probado consiste en que no tiene fundamento la acusación relativa a que la Convención se extralimitó en sus poderes, salvo en un caso a que conceden poca importancia los impugnadores; que si sus miembros excedieron sus poderes estaban no sólo disculpados sino en el deber, como servidores de confianza del pueblo y ante las circunstancias en que se hallaban, de proceder con la libertad que asumieron, y, finalmente, que si hubieran violado sus poderes y sus obligaciones al proponer una Constitución, ésta debería ser aceptada a pesar de ello, si es capaz de realizar los propósitos y la dicha del pueblo de América. Hasta qué punto reúne la Constitución esta condición será el objeto de otra investigación.

PUBLIO

(Este escrito se supone fue escrito por James Madison)

NÚMERO 41

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La Constitución propuesta por la Convención puede considerarse desde dos puntos de vista generales. El primero se relaciona con la suma o cantidad de poder que confiere al gobierno, incluyendo las restricciones impuestas a los Estados. El segundo, con la estructura particular del gobierno y con la distribución de su poder entre sus varias divisiones.

Dentro del primer modo de ver el asunto, surgen dos importantes cuestiones:

1) ¿Alguna parte de los poderes cedidos al gobierno general es acaso innecesaria o indebida?

2) ¿El conjunto de todos ellos puede resultar peligroso para parte de la jurisdicción que se deja a los varios Estados? ¿La suma de poder del gobierno general es mayor de lo que debería haber sido? He aquí la primera cuestión.

No ha podido escapar a la perspicacia de los que han seguido con atención e imparcialidad los argumentos empleados contra los amplios poderes del gobierno, el hecho de que sus autores apenas han tomado en consideración hasta qué punto esos poderes sean medios necesarios para conseguir un fin necesario. Han preferido explayarse sobre aquellos rasgos inconvenientes que acompañan inevitablemente a todas las medidas políticas provechosas y sobre los posibles abusos inherentes a todo poder o encargo de que puede hacerse un uso beneficioso. Pero esta manera de tratar el asunto no puede engañar al buen sentido del pueblo americano.

Puede servir para que luzca la sutileza del escritor; abrir un campo sin límites a la declamación y la retórica; puede inflamar las pasiones de los que no piensan y confirmar los prejuicios de los que piensan mal; pero la gente serena e íntegra reflexionará en seguida que los bienes humanos más puros tienen que llevar en sí algo impuro; que siempre se debe elegir, si no el mal menor, sí el mayor bien, ya que no es posible el bien perfecto. Y que en toda institución política, el poder de promover la felicidad pública envuelve cierto grado de libertad discrecional que puede ser desviada de su fin o ser objeto de abusos. Comprenderán por estas razones que en todos los casos en que se ha de conferir un poder, lo primero que debe decidirse es si dicho poder es necesario al bien público, lo mismo que lo segundo será, en caso de resolución afirmativa, cómo precaverse lo más eficazmente que sea posible contra la perversión del poder en detrimento público.

Para formarnos un juicio acertado sobre este asunto será oportuno revisar los distintos poderes conferidos al gobierno de la Unión, y para facilitar esta tarea podemos dividirlos en dos diferentes clases, según que se relacionen con los siguientes objetos diferentes:

1) Seguridad contra el peligro externo; 2) Regulación de las relaciones con países extranjeros; 3) Mantenimiento de la armonía y de las relaciones adecuadas entre los Estados; 4) Diversos objetos de utilidad general; 5) Prohibición a los Estados de ciertos actos perjudiciales; 6) Medidas para dar a todos estos poderes la eficacia debida.

Los poderes comprendidos en la primera clase son los de declarar la guerra y conceder patentes de corso; de establecer ejércitos y flotas; de regular y convocar a la milicia; de cobrar tributos y contratar empréstitos.

La seguridad contra el peligro extranjero es uno de los fines primordiales de la sociedad civil. Es un fin esencial y declarado de la Unión Americana. Los poderes necesarios para conseguirla en forma efectiva deben confiarse a los consejos federales.

¿Es indispensable el poder de declarar la guerra? Ningún hombre contestará negativamente a esta pregunta. Sería, por lo tanto, superfluo, esforzarse en demostrar la afirmativa: La Confederación existente establece este poder en la forma más amplia.

¿Es necesario el poder de organizar ejércitos y equipar flotas? La respuesta afirmativa está contenida implícitamente en el poder anterior, así como en la facultad de defensa propia.

¿Pero era asimismo necesario conferir un poder ilimitado para reclutar tropas y equipar flotas, y para mantener ambas en tiempo de paz como en tiempo de guerra?

La respuesta a estas dos preguntas ha sido ya anticipada en otro lugar en forma tan completa, que no admite en éste una discusión muy extensa. Realmente, dicha respuesta parece tan obvia y concluyente que casi no se justifica discusión alguna. ¿Con qué razón limitarían la fuerza necesaria para defenderse, quienes no pueden limitar la fuerza del ataque? Si una Constitución federal pudiera poner cadenas a la ambición o marcar límites a los esfuerzos de las demás naciones, entonces quizás fuera prudente que sujetase la libertad de acción de su propio gobierno, limitando los pasos que diera para su propia seguridad.

¿Cómo prohibir sin peligro el estar preparados para la guerra en tiempo de paz, si no podemos prohibir asimismo los preparativos y dispositivos de cada nación hostil? Los medios de seguridad sólo pueden regularse por los medios y el peligro del ataque. En realidad, estarán siempre determinados por estas pautas y nada más. Es inútil oponer barreras constitucionales al instinto de la propia conservación. Y es peor que inútil, porque siembra en la propia Constitución usurpaciones necesarias de poder, y cada precedente de éstas es un germen que se repite innecesariamente y se multiplica. Si una nación mantiene continuamente un ejército disciplinado, dispuesto a servir la ambición o la venganza, obliga a los países más pacíficos que se hallen al alcance de sus acometidas a adoptar las precauciones correspondientes. El siglo XV fue el desgraciado período en que las organizaciones militares se instituyeron en tiempo de paz. Las introdujo Carlos VII en Francia, y toda Europa ha seguido o se ha visto forzada a seguir su ejemplo. De no haber sucedido esto, Europa hace mucho tiempo que sufriría el yugo de un monarca universal. Si todas las naciones excepto Francia licenciasen ahora sus fuerzas permanentes, ocurriría lo mismo. Las legiones veteranas de Roma eran contendientes desiguales para el valor indisciplinado de todas las demás naciones y la convirtieron en dueña del mundo.

No menos cierto es que las libertades de Roma resultaron la última víctima de sus triunfos militares, y que las libertades de Europa, en cuanto pueda decirse que han existido, han sido, con raras excepciones, el precio que han tenido que pagar por sus organizaciones bélicas. Por esto un ejército permanente es una precaución peligrosa, por necesaria que pueda ser. En pequeña escala tiene sus inconvenientes. En grande escala sus consecuencias pueden ser fatales. Y en cualquier grado siempre es un objeto de cautela y precaución loables. Un país sensato hermanará todas estas consideraciones, y si bien se abstendrá de prescindir aturdidamente de cualquier recurso que pueda resultar esencial para su seguridad, usará de toda su prudencia para disminuir tanto la necesidad como el peligro de recurrir a un medio que puede ser de malos auspicios para sus libertades.

Las pruebas más claras de esta prudencia se hallan en la Constitución propuesta. La Unión misma, consolidada y asegurada por ella, destruye cualquier excusa para el mantenimiento de una organización militar que pudiese resultar peligrosa. Unida América, con un puñado de tropas o sin un solo soldado, presentará a la ambición extranjera un aspecto más temible que una América desunida, con cien mil veteranos dispuestos al combate. En ocasión anterior se hizo notar que la ausencia de este pretexto había salvado las libertades de una nación europea. Los gobernantes de la Gran Bretaña, que por su situación insular y sus recursos marítimos es inexpugnable para los ejércitos vecinos, no han podido nunca engañar al público a efecto de que se establezca un ejército numeroso so pretexto de peligros reales o imaginarios. La distancia que separa a los Estados Unidos de las grandes potencias mundiales les otorga la misma venturosa seguridad. Una organización bélica peligrosa no será nunca necesaria ni explicable mientras el pueblo continúe unido. Pero ni por un momento se olvide que esta ventaja se debe a la unión únicamente, y que el día que ésta se disuelva comenzará un nuevo orden de cosas. Los temores de los Estados o Confederaciones más débiles o la ambición de los más fuertes, darán al *Nuevo Mundo* el mismo ejemplo que le dio Carlos VII al *Viejo*, y éste será seguido aquí por los mismos motivos que allá suscitaron la imitación universal. En vez de sacar de nuestra situación la preciosa ventaja que la Gran Bretaña ha obtenido de la suya, América presentará un aspecto que

sólo será una copia del continente europeo. Exhibirá en todas partes la libertad oprimida entre los ejércitos permanentes y tributos sin fin. La suerte de la América desunida será más desastrosa aún que la de Europa. En ésta, el origen del mal se encierra en sus propias fronteras. No hay potencias superiores de otra parte del globo que intriguen entre las naciones rivales, inflamen sus animosidades mutuas y las conviertan en instrumentos de la ambición, la venganza y la codicia extranjeras. En América las calamidades engendradas por sus envidias, pugnas y guerras interiores, sólo constituirían una pequeña parte de sus desgracias. Un suplemento abundante de males provendría de las relaciones de Europa con esta parte de la tierra, y que en cambio no hay sector del globo que tenga con Europa.

Nunca pintaremos con colores demasiado vivos las consecuencias de la desunión ni insistiremos bastante en ellas. Todo hombre amante de la paz, todo hombre que ame a su país, todo hombre que ame la libertad, debería tenerlas siempre ante los ojos, a fin de que en su corazón aliente un afecto verdadero para la unión de América y de que sea capaz de valorizar debidamente los medios de conservarla.

Después del sólido establecimiento de la Unión, la precaución más eficaz contra el peligro que ofrecen los ejércitos permanentes es la limitación del plazo por el cual se pueda autorizar la erogación de fondos para sostenerlos. La Constitución ha añadido con toda prudencia esta precaución. No repetiré aquí las observaciones que me envanezco en creer que han esclarecido el asunto en forma imparcial y satisfactoria. Pero tal vez no sea inoportuno ocuparme de un argumento contra esta parte de la Constitución, que se apoya en la política y en la práctica de la Gran Bretaña. Se dice que la permanencia de un ejército en ese país requiere la votación anual de la legislatura; en tanto que la Constitución americana ha ampliado a dos años este peligroso período. En esta forma es como la comparación se expone generalmente al público. ¿Pero es una forma justa? ¿Es una comparación real? ¿La Constitución británica restringe a un año el arbitrio del parlamento? ¿Y la americana le impone al Congreso los créditos presupuestales por espacio de dos años? Al contrario, los mismos autores de este sofisma no pueden ignorar que la Constitución británica no fija límite

alguno a la facultad discrecional de la legislatura y que la americana la sujeta a dos años, como plazo máximo admisible.

Si el argumento basado en el ejemplo británico se hubiera expuesto sinceramente, rezaría así: el plazo durante el cual pueden asignarse fondos para el ejército, aunque ilimitado en la Constitución británica, ha sido no obstante reducido por la libre decisión del Parlamento a un solo año. Ahora bien, si en la Gran Bretaña, donde la Cámara de los Comunes se renueva cada siete años, donde una proporción tan grande de sus miembros es elegida por una porción tan reducida del pueblo; donde los electores se hallan tan corrompidos por los representantes y éstos a su vez por la Corona, el cuerpo representativo está facultado para autorizar los gastos militares por un plazo indeterminado y, sin embargo, no desea o bien no se atreve a extender ese plazo a más de un año, ¿no debería enrojecer de vergüenza la sospecha misma, cuando se pretende que los representantes de los Estados Unidos, elegidos libremente por todo el pueblo, cada dos años, no merecen la confianza de poder resolver dichos créditos, limitados además expresamente al breve período de dos años?

Una mala causa rara vez logra no delatarse. Los manejos de la oposición contra el gobierno federal constituyen un nuevo ejemplo de esta verdad. Pero entre todos los desatinos cometidos, ninguno resalta tanto como el intento de aprovechar la prudente desconfianza que abriga el pueblo hacia los ejércitos permanentes. La intentona ha despertado plenamente el interés público con relación a este importante asunto, y ha llevado a que se inicien investigaciones que necesariamente concluirán en la absoluta y unánime convicción de que no sólo la Constitución ha establecido la salvaguardia más eficaz contra los peligros de ese sector, sino que nada que no sea una Constitución plenamente adecuada a la defensa nacional y la conservación de la Unión, puede salvar a América de tener tantos ejércitos permanentes como Estados o distintas Confederaciones, en el caso de que se divida, así como del aumento progresivo de dichas organizaciones en cada entidad hasta que se conviertan en una carga para la propiedad y un presagio fatal para la libertad del pueblo, cuando en cambio, bajo un gobierno unido y eficaz estos establecimientos no serían gravosos para la primera ni una amenaza para la segunda.

La palpable necesidad del poder de organizar y sostener una flota ha protegido a esa parte de la Constitución contra un espíritu de censura que ha perdonado a muy pocas. Entre los mayores dones recibidos por América debe contarse en verdad el que así como la Unión será la única fuente de su fuerza marítima, así también habrá de ser el origen principal de su seguridad contra los peligros del exterior. En este aspecto nuestra situación ofrece otra semejanza con las ventajas insulares de la Gran Bretaña. Las fortificaciones más capaces de rechazar las intentonas extranjeras contra nuestra seguridad, son felizmente de tal naturaleza que un gobierno pérfido no podrá jamás desviarlas de su objeto para amenazar nuestras libertades.

Los habitantes de la frontera atlántica están profundamente interesados en esta cláusula sobre protección naval, y si hasta ahora han podido dormir tranquilos, si sus propiedades han permanecido incólumes frente al espíritu de rapiña de aventureros sin freno, si sus poblaciones marítimas no han tenido todavía que pagar rescate para librarse de los terrores de una conflagración, cediendo a las exacciones de audaces e imprevistos invasores, estas muestras de buena suerte no han de atribuirse a la capacidad del actual gobierno para proteger a aquellos sobre los que ejerce jurisdicción, sino a causas engañosas y transitorias. Con la posible excepción de Virginia y Maryland, cuyas fronteras orientales son particularmente vulnerables, ninguna parte de la Unión debería inquietarse con motivo de este asunto tanto como Nueva York. Su costa es muy dilatada. Uno de sus distritos más importantes es una isla. Un amplio no navegable penetra dentro del Estado mismo en una profundidad de más de cincuenta leguas. El gran emporio de su comercio, el gran depósito de sus riquezas, se encuentra continuamente a merced de los acontecimientos y casi puede considerarse como un rehén para arrancar ignominiosas complacencias con las imposiciones de un enemigo extranjero o inclusive con las rapaces exigencias de piratas y bárbaros. Si una guerra fuese el resultado de la precaria situación de los negocios de Europa y todas las irrefrenables pasiones que la acompañan se vertieran sobre el océano, será verdaderamente milagroso que escapemos a sus ataques y depredaciones, no sólo sobre ese elemento, sino en tierra, a lo largo de nuestra frontera marítima. Considerando las circunstancias actuales de América, los Estados

expuestos de manera más inmediata a estas calamidades no pueden esperar nada de un fantasma de gobierno federal como el que ahora existe, y si sus recursos aislados les permitieran precaverse contra el peligro, el objeto que se intenta proteger se vería casi consumido por los medios de conseguir esa protección.

El poder de legislar sobre la milicia y de llamarla en caso necesario ha sido suficientemente explicado y vindicado con anterioridad.

Como el poder de allegarse dinero y de tomarlo prestado es el nervio de los poderes que han de ponerse en juego para la defensa nacional, es conveniente comprenderlo en la misma categoría. También este poder ha sido ya examinado con mucha atención, y espero que se haya demostrado claramente que es necesario en la forma y con la amplitud que le atribuye la Constitución. Solamente haré una reflexión suplementaria, dirigida a los que discuten que ese poder debería haber sido restringido a los impuestos externos, es decir, a los derechos sobre los artículos importados de otros países. No cabe duda que ésta será siempre una valiosa fuente de ingresos; que durante mucho tiempo será una de las principales y que actualmente es la esencial. Pero nos formaríamos una idea muy equivocada acerca de este asunto si no recordamos, al hacer nuestros cálculos, que el monto de los ingresos producidos por el comercio extranjero debe oscilar con las variaciones observadas en el importe total y en la clase de los objetos importados, y que estas variaciones no corresponden al progreso de la población, que debe servir de medida general de las necesidades públicas. Mientras la agricultura siga siendo el único campo de trabajo, la importación de objetos manufacturados aumentará en proporción a los consumidores. Tan pronto como los brazos que no requiera la agricultura empiecen a dedicarse a las manufacturas domésticas, las importadas disminuirán a medida que la población se eleva. En una etapa más lejana es posible que las importaciones consistan en gran parte en materias primas que se transformarán en artículos para la exportación, y que más bien requerirán el estímulo de una subvención que ser gravadas con derechos que las desalentarían. Un sistema de gobierno que se tiene la intención de que perdure, debe tomar en consideración estos cambios y ser capaz de acomodarse a ellos.

Algunos que no han negado la necesidad del poder impositivo, han fundado un violento ataque a la Constitución en el lenguaje que usa para definirlo. Se ha sostenido con cierto eco que el poder de *decretar y recaudar impuestos, derechos, consumos, etc., de pagar las deudas y de proveer a la defensa común y al bienestar general de los Estados Unidos,* equivale a un mandato ilimitado para ejercitar todos los poderes que se alegue que son necesarios para la defensa o el bienestar general. No es posible proporcionar una prueba mejor de la desesperación con que estos escritores buscan sus objeciones, que el hecho de que hayan descendido a una interpretación tan equivocada.

Si la Constitución no contuviese otra definición o enumeración de los poderes del Congreso que las expresiones generales que acabamos de citar, los autores de la objeción podrían haber tenido un pretexto en que apoyarse; aunque habría sido difícil encontrar la razón de que se describiera de modo tan torpe una potestad para legislar en todos los casos posibles. El poder de destruir la libertad de imprenta o el juicio por jurados, o aun el de legislar sobre el orden de sucesión o los modos de transmitir el dominio, con seguridad que se expresan en forma muy singular mediante las palabras *decretar y recaudar impuestos para el bienestar general*.

¿Pero qué excusa puede tener una objeción de esta índole, cuando sigue a continuación una especificación de los objetos a que hacen alusión estos términos generales, de los que sólo se halla separada por un punto y coma? Si las diferentes partes de un mismo instrumento han de explicarse de modo que se dé a cada parte el significado de que sea susceptible, ¿ha de excluirse una parte de la misma frase de toda participación en el sentido de aquélla? ¿Y han de retenerse con toda amplitud las palabras más dudosas e indefinidas y negarse toda significación a las que son claras y precisas? ¿Con qué propósito pudo haberse insertado la enumeración de las facultades en particular, si todas sin distinción habían de quedar incluidas en el poder general que las precede? Nada más natural y acostumbrado que emplear una frase general primero, y luego explicarla y precisarla mediante una relación de casos particulares. Pero la idea de una enumeración que ni explica ni precisa el significado general y que no puede producir otro efecto que confundir y extraviar, es un absurdo, y como nos vemos en el dilema de

achacado a los autores de la objeción o a los autores de la Constitución, nos tomaremos la libertad de suponer que no proviene de los últimos.

Esta objeción es tanto más extraordinaria cuanto que resulta que el lenguaje que usó la Convención es una copia de los *Artículos de Confederación*. Los fines de la Unión entre los Estados, tal como los describe el artículo tercero, son *su defensa común, la seguridad de sus libertades y su mutuo y general bienestar*. Los términos del artículo octavo coinciden todavía más: *Todos los gastos que origine la guerra, así como los demás que sean necesarios para la defensa común o el bienestar general, autorizados por los Estados Unidos en el Congreso, se harán a expensas de un tesoro común, etc*. En el artículo nueve se emplea otra vez un lenguaje parecido. Interpretad cualquiera de estos artículos conforme a las reglas que justificarían la interpretación que se da a la nueva Constitución y resultará que invisten al Congreso actual con poder para legislar en todos los casos absolutamente. ¿Pero qué se habría pensado de esa asamblea si, fijándose en esas expresiones generales y haciendo a un lado las específicas que fijan y limitan su alcance, hubiese ejercido poderes ilimitados al proveer a la defensa común y al bienestar general? Apelo a los impugnadores mismos, y les pregunto si en ese caso habrían empleado para justificar al Congreso el mismo razonamiento que ahora utilizan en contra de la Convención. ¡Qué difícil es que el error escape de condenarse por sí mismo!

PUBLIO

(Es a James Madison a quien se considera autor de este escrito)

NÚMERO 42

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La segunda clase de poderes encomendados al gobierno general incluye los de regular el intercambio con las naciones extranjeras, a saber: celebrar tratados; enviar y recibir embajadores, otros ministros públicos y cónsules; definir y castigar los actos de piratería y otros delitos cometidos en alta mar y las infracciones al derecho internacional; arreglar el comercio extranjero, en lo que va incluida la facultad de prohibir la importación de esclavos, después del año 1808, así como de imponer un derecho de diez dólares por cabeza entretanto, como medio de restar interés a ese género de importaciones.

Esta categoría de poderes constituyen un sector obvio y esencial de la administración federal. Si en cualquier aspecto hemos de constituir una sola nación, claramente debe ser frente a las demás naciones.

Los poderes de celebrar tratados y de enviar y recibir embajadores, se justifican por sí solos. Ambos se hallan comprendidos en los *Artículos de Confederación*, con una sola diferencia: que el primero se ve libre en el plan de la Convención de una excepción por la cual los tratados pueden ser frustrados sustancialmente como consecuencia de las leyes de los Estados, y que el poder de nombrar y recibir *otros ministros públicos y cónsules*, está expresa y muy oportunamente añadido a la cláusula anterior relativa a los embajadores. La palabra *embajador*, entendida estrictamente, como parece exigirlo el segundo de los *Artículos de Confederación*, comprende únicamente al más alto grado de los ministros públicos y excluye el que es

más probable que prefieran los Estados Unidos donde sean necesarias misiones extranjeras. Y ni conforme a la interpretación más amplia, puede este término incluir a los cónsules. A pesar de lo cual se ha estimado conveniente recurrir al mismo tiempo a las categorías inferiores de ministros públicos y al envío y recepción de cónsules, lo cual ha hecho el Congreso en la práctica.

Es cierto que donde los tratados de comercio estipulan el mutuo nombramiento de cónsules cuyas funciones se relacionan con el comercio, la admisión de los cónsules extranjeros puede quedar comprendida dentro de la facultad de firmar tratados comerciales; y que donde no existen esos tratados, el hecho de comisionar cónsules americanos en los países extranjeros puede quizás quedar amparado por el derecho concedido por el artículo noveno de la Confederación, de nombrar todos los funcionarios civiles que sean necesarios para administrar los asuntos generales de los Estados Unidos. Pero la admisión de cónsules en los Estados Unidos, cuando ningún tratado previo la estipula, parece no estar autorizada en ninguna parte. La enmienda de esta omisión es uno de los casos menos importantes en que la Convención ha mejorado su modelo. Sin embargo, las disposiciones más nimias se vuelven importantes cuando tienden a evitar la necesidad o el pretexto para las usurpaciones graduales e inadvertidas del poder. Una lista de los casos en que el Congreso ha sido inducido o forzado por los defectos de la Confederación a violar sus facultades legales, sorprendería no poco a los que no han cuidado de este asunto, y constituiría un argumento de peso a favor de la nueva Constitución, que parece haber reparado con la misma asiduidad así los defectos más obvios y salientes como los menos importantes de la Constitución antigua.

El poder de definir y castigar los actos de piratería y los delitos que se cometan en alta mar, así como las violaciones al derecho internacional, pertenece con igual propiedad al gobierno general y representa un perfeccionamiento de más importancia en comparación con los *Artículos de Confederación*. Estos artículos no prevén el caso de las infracciones al derecho internacional; y, por lo tanto, hacen posible que cualquier miembro imprudente complique a la Confederación en dificultades con las naciones extranjeras. El precepto de los artículos federales respecto a la piratería y

los delitos en alta mar no va más allá de establecer tribunales que juzguen sobre estas faltas. La definición de los casos de piratería podría tal vez dejarse al derecho internacional sin mayor inconveniente; aunque una definición suele encontrarse en casi todos los códigos de los diversos países. La definición de los delitos que pueden cometerse en alta mar es evidentemente indispensable. Delito es un término de amplia significación, inclusive en el *Common Law* inglés, y que posee distintos sentidos en las leyes escritas de ese reino. Pero ni el *Common Law* ni el derecho escrito de ese país, ni de ningún otro, deben servir de modelo para lo que se haga en éste, a no ser que previamente los hagamos nuestros mediante su adopción por la legislatura. El significado del vocablo, tal como está definido en los códigos de los diferentes Estados, resultaría tan poco práctico como la solución anterior, que considero indecorosa e ilegal. No coincide en ninguno y varía cada vez que se revisan las leyes penales. En interés de la certidumbre y la uniformidad, el poder de definir los delitos era necesario y oportuno desde todos los puntos de vista en este caso.

Como la reglamentación del comercio extranjero se ha incluido ya en anteriores exámenes del mismo asunto, no necesito exponer más pruebas de lo debido que resulta someterla a la administración federal.

Sin duda sería de desearse que la facultad de prohibir la importación de esclavos no se hubiese aplazado hasta el año 1808 o, mejor dicho, que se hubiera aceptado que surtiera efectos inmediatamente. Pero no es difícil dar razón tanto de esta restricción impuesta al gobierno general cuanto de la forma en que está concebida toda la cláusula. Debería considerarse como una gran victoria en favor de la humanidad el que en un período de veinte años sea posible terminar para siempre con un tráfico cuya barbarie ha sido tanto tiempo y tan fuertemente echada en cara a la política moderna; el que durante ese período será desalentado poderosamente por el gobierno federal y el que puede ser abolido totalmente al convenir, los pocos Estados en que continúa este tráfico antinatural, en el ejemplo que les ha dado la mayoría de los miembros de la Unión al prohibirlo. ¡Qué dichosos serían los desgraciados africanos si tuvieran la misma perspectiva de escapar a la opresión de sus hermanos de Europa!

Se ha intentado tergiversar esta cláusula a fin de usarla como objeción contra la Constitución, presentándola, por una parte, como la tolerancia criminal de una práctica ilícita y, por otra, como pensada para impedir las benéficas emigraciones de Europa a América. Menciono estas torcidas interpretaciones, no para darles una contestación, pues no la merecen, sino como ejemplos del espíritu y la forma en que algunos han estimado apropiado proceder en su oposición contra el gobierno propuesto.

Los poderes incluidos en la tercera clase son aquellos que persiguen que reine armonía y existan las relaciones debidas entre los Estados.

Aquí pueden incluirse las restricciones especiales que se imponen a la autoridad de los Estados y ciertos poderes del departamento judicial; pero las primeras las reservamos para otra categoría y las segundas las examinaremos en detalle cuando lleguemos a la estructura y organización del gobierno. Me limitaré ahora a una rápida ojeada de los restantes poderes comprendidos en esta tercera descripción, o sean: el de regular el comercio entre los distintos Estados y las tribus indias; el de acuñar moneda y fijar su valor, así como el de la moneda extranjera; castigar a los que falsifican la moneda corriente y los valores emitidos por los Estados Unidos; establecer patrones en materia de pesas y medidas; expedir una ley uniforme de naturalización y leyes uniformes sobre quiebras; determinar el modo como se probarán los actos públicos y los procedimientos judiciales de cada Estado y el efecto que tendrán en los demás; y finalmente establecer oficinas de correos y caminos de posta.

La falta de autorización para regular el comercio entre los miembros de la Confederación existente es uno de los defectos claramente señalados por la experiencia. A la observación y pruebas que los artículos anteriores han dedicado al asunto, puede añadirse que sin esta cláusula adicional el importante y esencial poder de regular el comercio extranjero sería incompleto e ineficaz. Uno de los fines principales de este poder es librar a los Estados que importan y exportan a través de otros, de las indebidas contribuciones que les imponen los segundos. De hallarse éstos en libertad para regular el comercio interior, es de esperarse que encontrarían la manera de gravar los artículos de importación y exportación, a su paso por sus jurisdicciones, con derechos que recaerían sobre los fabricantes de los

últimos y los consumidores de los primeros. La experiencia pasada nos acredita que esa práctica sería introducida mediante nuevas estratagemas, y tanto dicha experiencia como el conocimiento de los negocios humanos nos enseñan que engendrarán animosidades incesantes que a menudo concluirán en serios disturbios de la tranquilidad pública. A los que no consideren la cuestión a través de sus pasiones o de sus intereses, el afán de los Estados comerciales de recaudar en cualquier forma ingresos indirectos procedentes de sus vecinos no comerciales, debe parecerles tan impolítico como injusto; pues estimularía a la parte perjudicada, por resentimiento tanto como por interés, a recurrir para su comercio extranjero a otros cauces menos convenientes. Pero la templada voz de la razón, que patrocina la causa de un interés permanente y de carácter más amplio, suele verse sofocada con demasiada frecuencia, ante las entidades públicas y ante los individuos, por!os clamores de una codicia impaciente, ávida de ganancias inmediatas e inmoderadas.

La necesidad de una autoridad que superentienda en el comercio recíproco de los Estados confederados ha sido demostrada por otros ejemplos además del nuestro. En Suiza, donde la Unión es tan débil, cada cantón está obligado a permitir que las mercancías pasen por su territorio al de otros cantones, sin pagar aumento de portazgos. En Alemania, una ley del imperio dispone que los príncipes y los Estados no pueden cobrar portazgos ni derechos de aduana en los puentes, ríos o pasajes, sin el consentimiento del emperador y de la *dieta*, aunque de la cita que hicimos en otro artículo aparece que la práctica, como ocurre a menudo en esta Confederación tanto en el presente caso como en otros, no se apega a la ley y ha producido los males que hemos previsto aquí. Entre las restricciones impuestas por la Unión de los Países Bajos a sus miembros, existe una en el sentido de que no podrán imponer derechos perjudiciales para sus vecinos sin el permiso de la autoridad general.

La regulación del comercio con las tribus indias ha sido prudentemente desembarazada de dos limitaciones que contienen los *Artículos de Confederación* y que hacían oscura y contradictoria la disposición relativa. La facultad de regular se restringía a los indios que no fueran miembros de ningún Estado y no habla de violar o infringir el derecho legislativo de

ningún miembro dentro de sus propios límites. Qué clase de indios han de considerarse miembros de un Estado, es una cuestión no decidida aún, que con frecuencia ha ocasionado dudas y debates en las asambleas federales. Y de qué manera pueda el comercio con los indios ser regulado por una autoridad externa, aunque no sean miembros de un Estado, pero sí residentes dentro de su jurisdicción legislativa, sin invadir los derechos internos de la legislación, es absolutamente incomprensible. No es éste el único caso en que los *Artículos de Confederación* han pretendido irreflexivamente realizar lo imposible: conciliar la soberanía parcial de la Unión con la completa soberanía de los Estados; subvertir un axioma matemático, retirando una parte y dejando que, sin embargo, subsista el todo.

Sobre el poder de acuñar moneda, fijar el valor de la misma y de la extranjera, sólo hay que observar que, al prever este último caso, la Constitución ha suplido una omisión grave de los *Artículos de Confederación*. La autoridad del Congreso existente se halla limitada a legislar sobre la moneda acuñada por su orden o por la de los respectivos Estados. Se echa de ver en seguida que la uniformidad que se busca en el valor de la moneda en curso puede desaparecer si la extranjera se sujeta a las diferentes reglas de los diferentes Estados.

El poder de castigar la falsificación de los valores públicos, así como de la moneda legal, se atribuye naturalmente a la autoridad que debe proteger el valor de ambos.

La regulación de los pesos y medidas se ha tomado de los *Artículos de Confederación* y se funda en consideraciones semejantes a las hechas con relación a la facultad anterior de legislar en materia de moneda.

La diversidad en las normas sobre naturalización ha sido considerada desde hace tiempo como un defecto de nuestro sistema, que daba pábulo a delicadas e intrincadas cuestiones. En el artículo cuarto de la Confederación se declara que *los habitantes libres de cualquiera de los Estados, exceptuando a los indigentes, vagabundos y prófugos de la justicia, podrán gozar de todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos libres en los diversos Estados; y el pueblo de cada Estado, disfrutará en todos los restantes de todos los privilegios del tráfico y el comercio, etc*. Existe aquí

una confusión de lenguaje digna de subrayarse. Por qué se usan los términos *habitantes libres* en una parte, *ciudadanos libres* en otra, y *pueblo* en la última; o qué intención se tuvo al sobreañadir a *todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos libres*, *todos los privilegios del tráfico y el comercio*, es cosa que no puede determinarse fácilmente. Sin embargo, parece que no se puede dejar de interpretar que todos los comprendidos en la denominación de habitantes libres de un Estado, aunque no sean ciudadanos de él, tienen derecho en los demás Estados a todos los privilegios que gozan los ciudadanos libres de los últimos; esto es, a mayores privilegios de los que pudieran corresponderles en su propio Estado; así que un Estado tiene la facultad o, mejor dicho, todos los Estados están en la obligación, no sólo de conferir derechos de ciudadanía en otros Estados a todo aquél a quien concedan estos derechos dentro de su territorio, sino a quienquiera que permitan que habite dentro de su jurisdicción. Aun cuando se admitiera que el término *habitantes* debe entenderse en el sentido de limitar sólo a los ciudadanos los privilegios que se especifican, la dificultad sería menor, pero no desaparecería. Cada Estado conservaría aún la posibilidad muy indebida de convertir a los extranjeros en naturales en todos los Estados restantes. En un Estado basta un breve período de residencia para adquirir todos los derechos de ciudadanía; en otro se requieren condiciones más severas. Por lo tanto, un extranjero incapacitado legalmente para ciertos derechos en un Estado, puede eludir esta incapacidad con sólo haber residido en el primer Estado; y de esta suerte la ley de un Estado resultará superior sin la menor razón a la de otro, dentro de la jurisdicción de éste. Debemos a una mera casualidad el no haber tenido hasta ahora dificultades graves con motivo de este asunto. Por virtud de las leyes de varios Estados, ciertos extranjeros que se habían convertido en un peligro fueron objeto de medidas prohibitivas que pugnan no sólo con los derechos de ciudadanía sino con el privilegio de residencia. ¿Cuál hubiera sido la consecuencia si esas personas hubiesen adquirido el carácter de ciudadanos conforme a las leyes de otro Estado, mediante la residencia o de otro modo, y luego hubieran hecho valer ambos derechos, el de ciudadanía y el de residencia, en el Estado que los proscribía? Cualesquiera que hubieran sido las consecuencias legales, probablemente

otras consecuencias habrían resultado de esta situación y de índole demasiado seria para no tratar de precaverse de ellas. Por consiguiente, la nueva Constitución ha prevenido este riesgo con toda justificación, en unión de los demás que se relacionan con la deficiencia de la Confederación en este punto, autorizando al gobierno general para establecer una regla uniforme de naturalización que rija en todos los Estados Unidos.

El poder de dictar leyes uniformes en materia de quiebras se halla tan íntimamente relacionado con la regulación del comercio y evitará tantos fraudes cuando las partes o sus bienes se encuentren en diferentes Estados o se trasladen de unos a otros, que no parece probable que se ponga en duda su conveniencia.

El poder de prescribir por medio de leyes generales la manera de probar los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de cada Estado y el efecto que producirán en otros Estados, constituye un progreso evidente y apreciable, en comparación con la cláusula concerniente de los *Artículos de Confederación*. El significado de esta última es extraordinariamente impreciso, y cualquiera que sea la interpretación que se le dé, no puede tener sino escasa importancia. La facultad que se contiene en esta disposición puede constituir una ayuda muy útil para la justicia y resultar especialmente beneficiosa en las fronteras de Estados contiguos, donde los bienes sujetos a la acción de la justicia es posible que sean trasladados repentina y secretamente, en cualquier estado del juicio, a una jurisdicción extranjera.

El poder de establecer caminos de posta no puede ser sino un poder inocuo, cualquiera que sea la forma en que se considere, que quizás discretamente manejado produciría grandes beneficios públicos. Nada de lo que tienda a facilitar el intercambio entre los Estados debe estimarse indigno de la solicitud oficial.

PUBLIO

(Es a James Madison a quien se otorga la autoría de este escrito)

NÚMERO 43

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La cuarta clase comprende los siguientes poderes:

1) El poder de *fomentar el progreso de la ciencia y de las artes útiles, asegurando por un tiempo limitado, a los autores e inventores, el derecho exclusivo sobre sus respectivos escritos y descubrimientos*.

Casi nadie discutirá la utilidad de este poder. En la Gran Bretaña se ha declarado solemnemente por los tribunales que los derechos de autor forman parte del *Common Law*. El derecho sobre las invenciones útiles pertenece por la misma razón a sus inventores. El bien público coincide plenamente en ambos casos con las pretensiones de los individuos. Los Estados no pueden legislar separadamente, en forma efectiva, sobre ninguna de estas cuestiones, y casi todos se han anticipado a la resolución de este punto y han aprobado leyes de acuerdo con las indicaciones del Congreso.

2) *Para legislar en forma exclusiva en todo lo referente al distrito (que no podrá ser mayor que un cuadrado de diez millas por lado), que se convierta en asiento del gobierno de los Estados Unidos como consecuencia de que lo cedan determinados Estados y lo acepte el Congreso; y para ejercer una autoridad semejante sobre todos los terrenos que se adquieran con anuencia de la legislatura del Estado en que estén situados, para la edificación de fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otras construcciones necesarias*.

La necesidad indispensable de un dominio completo sobre la residencia del gobierno se demuestra por sí sola. Es un poder que poseen todas las

legislaturas de la Unión, y podría decir que del mundo, por virtud de su supremacía general. Sin ella, no sólo podría ser insultada la autoridad pública y sus procedimientos interrumpidos impunemente, sino que la dependencia de los miembros del gobierno general respecto del Estado que incluyera el asiento del gobierno, a efecto de que los protegiera en el desempeño de su deber, podría acarrearles a las asambleas nacionales la acusación de influencia o miedo, igualmente deshonrosa para el gobierno y molesta para los demás componentes de la Confederación. Esta reflexión adquirirá más peso si se considera que la acumulación gradual de mejoras públicas en la residencia del gobierno sería una carga demasiado grande para dejarlas en manos de un solo Estado, y que crearía tantos obstáculos para el traslado del gobierno que coartaría todavía más la independencia que le es indispensable. La extensión de este distrito federal está suficientemente circunscrita para disipar cualquier recelo de carácter adverso. Y como ha de destinarse a este fin mediante el consentimiento del Estado que lo ceda; como dicho Estado indudablemente estipulará en el contrato que celebre, que se tomen en cuenta los derechos y el consentimiento de los ciudadanos que lo habiten, y como los habitantes hallarán bastantes alicientes para estar conformes con esta cesión; como habrán tenido voz en la elección del gobierno que ha de ejercer autoridad sobre ellos; como para fines locales se les permitirá evidentemente tener una legislatura municipal, que será producto de sus propios votos, y como la potestad de la legislatura del Estado y de los habitantes de la parte cedida, de convenir en la cesión, procederá de todo el pueblo del Estado al adoptar la Constitución, todas las objeciones imaginables parece que quedan zanjadas.

La necesidad de una autoridad semejante sobre los fuertes, almacenes, etc., que establezca el gobierno general, no es menos evidente. Los fondos públicos que se gasten en esos lugares y los bienes de propiedad pública que se depositen en ellos, exigen que estén exentos de la autoridad del Estado de que se trate. Ni sería propio que los lugares de que puede depender la seguridad de la Unión entera, estén subordinados en cualquier grado a un miembro determinado de ella. Todas las objeciones y escrúpulos

sobran también aquí, ya que se requiere la cooperación de los Estados interesados para cada establecimiento de la naturaleza de los descritos.

3) *Para establecer la pena correspondiente a la traición, pero ninguna sentencia por causa de traición podrá privar del derecho de heredar o de trasmitir bienes por herencia, ni producirá la confiscación de bienes, a no ser en vida de la persona condenada*.

Como la traición puede cometerse contra los Estados Unidos, las autoridades de éstos deben estar capacitadas para castigarla. Pero como las traiciones artificiales y de nuevo cuño han sido los poderosos instrumentos con los cuales las facciones violentas, esas consecuencias naturales del gobierno libre, han descargado alternativamente su virulencia unas sobre otras, la Convención, con notable buen juicio, ha levantado una barrera contra este peligro, insertando en la Constitución una definición de este crimen, decidiendo la prueba necesaria para una sentencia condenatoria e impidiendo al Congreso que, al castigarlo, extienda las consecuencias del delito más allá de la persona del delincuente.

4) *Para admitir nuevos Estados en la Unión; pero ningún nuevo Estado podrá formarse o erigirse dentro de los límites de otro Estado; ni tampoco se formará ningún Estado mediante la unión de dos o más Estados o partes de Estados, sin el consentimiento de las legislaturas de los Estados interesados, así como del Congreso*.

En los *Artículos de Confederación* no se encuentra ninguna disposición sobre este importante tema. El Canadá debía ser admitido por derecho propio al adherirse a las medidas acordadas por los Estados Unidos; y las demás colonias, con lo que evidentemente se hacía referencia a las otras colonias británicas, cuando lo dispusiesen nueve Estados. El establecimiento eventual de nuevos Estados parece haber escapado a la previsión de los autores de ese documento. Ya hemos visto los inconvenientes de esa omisión y la arrogación de facultades a que ha inducido al Congreso. De ahí que el nuevo sistema haya subsanado la deficiencia con todo fundamento. La precaución general en el sentido de que no se formen nuevos Estados sin el consentimiento de la autoridad federal y de los Estados interesados, se apega a los principios que deben normar esta clase de asuntos. La precaución especial contra la erección de

nuevos Estados mediante la división de un Estado sin su consentimiento, aquieta la desconfianza de los Estados más grandes; y la de los pequeños se ve tranquilizada por una precaución semejante, contra la fusión de varios Estados sin su consentimiento.

5) *Para enajenar las tierras y cualesquiera otras propiedades pertenecientes a los Estados Unidos, y para expedir todos los reglamentos y reglas necesarios al respecto, con la condición de que nada de lo que expresa la Constitución se entenderá de manera que perjudique los derechos de los Estados Unidos o los de cualquier Estado en particular*.

Este poder es de muchísima importancia y lo requieren consideraciones similares a las que demuestran la conveniencia del anterior. La condición anexa es oportuna por sí misma y es probable que haya resultado absolutamente necesaria por causa de las envidias y cuestiones referentes al territorio occidental, bien conocidas del público.

6) *Para garantizar a todos los Estados de la Unión una forma republicana de gobierno; para proteger a cada uno contra la invasión; y, a petición de la legislatura o del ejecutivo (cuando la primera no puede ser convocada), contra la violencia doméstica*.

En una confederación fundada sobre principios republicanos y compuesta de miembros republicanos, el gobierno que dirige a todos debe evidentemente poseer autoridad para defender el sistema contra las innovaciones monárquicas o aristocráticas. Cuanto más íntima sea la naturaleza de esa unión, mayor interés tendrán los miembros en las instituciones políticas de cada uno; y mayor derecho a insistir en que las formas de gobierno bajo las cuales se suscribió el pacto, sean mantenidas en su parte esencial. Pero un derecho implica un remedio; ¿y dónde debería éste depositarse sino donde ya está depositado por la Constitución? Los gobiernos de principios y formas disimiles se adaptan menos a una coalición federal que los que tienen un carácter análogo. *Como la República confederada alemana* -dice Montesquieu- *se compone de ciudades libres y de pequeños Estados, sujetos a distintos príncipes, la experiencia demuestra que es menos perfecta que la de Holanda o la de Suiza ... Grecia estuvo perdida* -añade- *en cuanto el rey de Macedonia obtuvo un lugar entre los Anfictiones*. No hay duda de que en el último caso la

desproporción de la fuerza, así como la forma monárquica, del nuevo confederado, tuvieron su parte de influencia en los acontecimientos. Se puede preguntar qué falta puede hacer esta precaución y si no es susceptible de convertirse en pretexto para hacer introducir cambios en los gobiernos de los Estados, sin la cooperación de éstos mismos. Estas preguntas admiten prontas respuestas. Si la intervención del gobierno general fuese innecesaria, el precepto relativo a semejante suceso no será más que una superfluidad inocua en la Constitución. ¿Pero quién puede predecir los experimentos que es posible que originen el capricho de cada Estado, la ambición de jefes emprendedores, o las intrigas y la influencia de las potencias extranjeras? A la segunda pregunta contestaremos que si el gobierno general interviene en virtud de su autoridad constitucional, será naturalmente para ejercerla. Pero ese poder legal no pasa de garantizar una forma republicana de gobierno, lo que supone la preexistencia de un gobierno del estilo que ha de ser garantizado. Por lo tanto, mientras las formas republicanas existentes sean conservadas por los Estados, están garantizadas por la Constitución federal. Cuando los Estados quieran sustituirlas por otras formas republicanas, tienen el derecho de hacerlo, así como el de reclamar para éstas la garantía federal. La única restricción que se les impone es la de no cambiar las Constituciones republicanas por otras antirrepublicanas; restricción que es de presumirse que difícilmente se considerará vejatoria.

Toda sociedad debe a las partes que la componen protección contra las invasiones. La amplitud de la expresión empleada en este punto parece asegurar a cada Estado no sólo contra la hostilidad extranjera, sino también contra las empresas vengativas o ambiciosas de sus vecinos más poderosos. La historia, tanto de las confederaciones antiguas como de las modernas, demuestra que los miembros más débiles de la Unión deberían estimar el propósito que persigue este artículo.

Con igual oportunidad se añade la protección contra la violencia doméstica. Se ha observado que inclusive entre los cantones suizos, los cuales hablando con propiedad no se hallan bajo un solo gobierno, se provee a estos casos; y la historia de esa liga nos entera de que la ayuda mutua es reclamada y concedida a menudo, lo mismo por parte de los

cantones más democráticos que de los otros. Un suceso reciente y bien conocido, ocurrido en casa, nos previene que estemos preparados para casos de índole semejante.

A primera vista no parece cuadrar con la teoría republicana el suponer que una mayoría no tiene el derecho, o bien que una minoría tendrá la fuerza, de subvertir un gobierno; y, por lo tanto, que la intervención federal sólo puede requerirse cuando sea indebida. Pero los razonamientos teóricos, en este caso como en casi todos, deben ser templados por las enseñanzas de la práctica. ¿Por qué no han de tramarse combinaciones ilícitas, con fines violentos, lo mismo entre la mayoría de un Estado, especialmente de un pequeño Estado, como entre la mayoría de un condado o distrito del mismo Estado? ¿Y si la autoridad del Estado, en el último caso, debería proteger a la magistratura local, no debería la autoridad federal, en el primero, apoyar a la autoridad del Estado? Además, hay ciertas partes en las constituciones de los Estados, que se hallan tan ligadas con la Constitución federal, que es imposible darle un golpe violento a una sin comunicar la herida a la otra. Las insurrecciones en un Estado rara vez provocarán la intromisión federal, a no ser que el número de los complicados en ellas se aproxime al de los amigos del gobierno. Es preferible que en esos casos la violencia sea reprimida por el poder superior, a que la mayoría sola tenga que sostener su causa, mediante una contienda obstinada y sangrienta. La existencia del derecho a interponerse obviará, como regla general, la necesidad de ejercerlo.

¿Es verdad que la fuerza y el derecho se hallan necesariamente del mismo lado en un gobierno republicano? ¿No es acaso posible que el partido de la minoría posea tal superioridad pecuniaria, tal cúmulo de experiencia y de talento militar o tantas ayudas secretas del extranjero, que lo conviertan en superior en una lucha armada? ¿No es posible que una posición más ventajosa, una unión más firme, hagan inclinar la balanza en contra de un grupo más numeroso, situado de modo que le sea más difícil hacer valer rápidamente el conjunto de su fuerza? ¡Nada más fantástico que imaginar que en una prueba efectiva de potencia es posible predecir la victoria fundándose en las reglas que prevalecen en un censo de habitantes o que determinan el éxito de una elección! Finalmente, ¿no es factible que

suceda el que la minoría de ciudadanos se convierta en una mayoría de personas, mediante el arribo de residentes extranjeros, o la ayuda inusitada de aventureros, o de aquellos a quienes la constitución del Estado no concede los derechos del sufragio? No tomo en cuenta esa desdichada especie de habitantes que abundan en algunos Estados y que, bajo la tranquilidad de un gobierno regular, se hallan hundidos más abajo del nivel de los hombres; pero que, en medio de las tempestuosas escenas de la violencia civil, recobran la condición humana y dan la superioridad de la fuerza al partido con el que quieran asociarse.

En los casos en que sea dudoso de qué lado está la justicia, ¿qué mejores árbitros pueden desear dos facciones violentas, que han recurrido a las armas y destrozan el Estado, que los representantes de Estados confederados, que no están caldeados por la llama local? A la imparcialidad de los jueces, unirían el afecto de los amigos. ¡Sería una dicha que todos los gobiernos libres dispusieran de ese remedio para sus males, si un sistema tan eficaz como éste pudiera ser establecido para la tranquilidad universal del género humano!

¿Se preguntará cuál debe ser el remedio en el caso de una insurrección que se extienda a todos los Estados y que asuma una fuerza preponderante, aunque no conforme al derecho constitucional? Debe contestarse que semejante caso no está, afortunadamente, dentro de las probabilidades humanas de la misma manera que excede a los medicamentos humanos; y que basta para recomendar la Constitución federal con que ésta disminuye el riesgo de una calamidad para la cual ninguna Constitución concebible puede proporcionar la curación.

Entre las ventajas de una República confederada que enumera Montesquieu, es importante ésta: *Que si en uno de los Estados ocurriese una insurrección popular, los otros podrían sofocarla. Si surgieren abusos en una de las partes, serían corregidos por las que se conserven sanas*.

7) *Para considerar que todas las deudas contraídas y todos los compromisos adquiridos. antes de la adopción de esta Constitución, poseen la misma validez contra los Estados Unidos, con arreglo a dicha Constitución, que con arreglo a la Confederación*.

Esta proposición únicamente puede estimarse como declaratoria, y ha de haberse insertado, entre otras razones, para satisfacer a los acreedores extranjeros de los Estados Unidos, que no es posible que permanezcan indiferentes ante la supuesta doctrina de que el cambio en la forma política de una sociedad civil produce el efecto mágico de que se evaporen sus obligaciones morales.

Entre las críticas de menor entidad aducidas contra la Constitución, se ha señalado que la validez de los compromisos debería haberse afirmado tanto a favor de los Estados Unidos, como en su contra; y dentro del espíritu que caracteriza en general a los censores mezquinos, la omisión ha sido transformada y agrandada hasta hacer de ella un complot en contra de los derechos de la nación. Al autor de este descubrimiento se le puede decir lo que pocas personas necesitan saber, o sea, que como estos compromisos son recíprocos por naturaleza, la afirmación de su validez para un efecto, implica necesariamente su validez para el otro; y que siendo el artículo puramente declaratorio, la enunciación del principio en un caso es suficiente para todos los casos. Se le puede decir todavía que cada Constitución debe limitar sus precauciones a peligros que no son totalmente imaginarios; y que no puede haber peligro real de que el gobierno se atreviera, con esta declaración constitucional o aun sin ella, a condonar las deudas debidamente contraídas con el público, con el pretexto que refutamos aquí.

8) *Para aprobar enmiendas a la Constitución, las que deberán ser ratificadas por tres cuartas partes de los Estados, con sólo dos excepciones*.

Era imposible no prever que la experiencia sugerirá reformas convenientes. Y era, por lo tanto, indispensable fijar el modo de introducirlas. El sistema preferido por la Convención parece revestido de todas las características convenientes. Protege por igual contra esa facilidad extrema que haría a la Constitución demasiado variable y contra esa exagerada dificultad que perpetuaría sus defectos manifiestos. Además, capacita al gobierno general y al de los Estados para iniciar la enmienda de los errores, a medida que los descubra la experiencia de uno u otro sector. La excepción a favor de la igualdad de sufragio en el Senado,

probablemente tuvo como propósito salvaguardar la soberanía que se reconoce a los Estados y que se halla implícita en ese principio de representación en un cuerpo de la legislatura y asegurada por él; y con toda probabilidad insistieron en ella los Estados que más aprecio conceden a dicha igualdad. La otra excepción debió admitirse por consideraciones análogas a las que originaron el privilegio que ampara.

9) *La ratificación por las convenciones de nueve Estados será suficiente para que esta Constitución entre en vigor por lo que respecta a los Estados que la ratifiquen*.

Este artículo habla por sí mismo. Sólo la autoridad expresa del pueblo podía dar la validez necesaria a la Constitución. Haber exigido la ratificación unánime de los trece Estados habría supeditado los intereses esenciales del conjunto al capricho o a la corrupción de un solo miembro. y esto indicaría en la Convención una falta de previsión que nuestra propia experiencia habría hecho inexcusable.

A este propósito se nos presentan dos cuestiones de índole muy delicada:

1) ¿Conforme a qué principio, la Confederación, que reviste la forma de un pacto solemne entre los Estados, puede ser reemplazada sin el consentimiento unánime de quienes forman parte de ella?

2) ¿Qué relación subsistirá entre los nueve o más Estados que ratifiquen la Constitución y los pocos que no se adhieran a ella?

La primera pregunta se contesta inmediatamente invocando la necesidad absoluta del caso; el gran principio de autoconservación; la trascendental ley de la naturaleza y del Dios de ésta, que declara que la seguridad y la felicidad de la sociedad son los fines a que aspiran todas las instituciones políticas y a los cuales todas estas instituciones deben sacrificarse. Quizás, también pueda hallarse una respuesta sin salirse de los principios mismos del pacto. Con anterioridad se ha señalado entre los defectos de la Constitución el que en muchos de los Estados no recibió una sanción más elevada que la simple ratificación legislativa. El principio de reciprocidad parece exigir que su obligatoriedad respecto a los demás Estados se reduzca a la misma formalidad. Un pacto entre soberanías independientes que se apoya en una ley ordinaria de la autoridad legislativa, no puede pretender

mayor validez que la de una liga o tratado entre las partes. Es ya doctrina establecida en relación con los tratados el que todos los artículos se condicionan entre sí; y el que la infracción de cualquier artículo constituye una infracción de todo el tratado, así como que la infracción cometida por cualquiera de las partes desliga de sus compromisos a las otras y las autoriza, si así le parece, a considerar el contrato como quebrantado y sin valor. Si desgraciadamente fuere necesario recurrir a estas delicadas verdades para justificar el hecho de que se prescinda del consentimiento de ciertos Estados para la disolución del pacto federal, ¿las partes quejosas no hallarán difícil la tarea de contestar a las múltiples e importantes infracciones que es posible echarles en cara? Hubo un tiempo en que a todos nos incumbía disimular las ideas que este párrafo exhibe. La escena ha cambiado y con ella la actitud que esos motivos nos imponían.

La segunda cuestión no es menos delicada, y la halagadora perspectiva de que sea meramente hipotética nos prohíbe una discusión prolija de ella. Es uno de esos casos que deben resolverse por sí mismos. En general, puede observarse que aunque no pueden subsistir relaciones políticas entre los Estados que consientan y los que disientan, sin embargo, las relaciones morales continuarán intactas. Las solicitaciones de la justicia, de una y otra parte, seguirán en vigor y habrán de cumplirse; en todos los casos los derechos de la humanidad deberán ser debida y mutuamente respetados; en tanto que las consideraciones del interés común y, sobre todo, el recuerdo de las escenas de un pasado querido y la esperanza de un rápido triunfo sobre los obstáculos que se oponen a la reunión, nos pedirán, y espero que no en vano, moderación por un lado y prudencia por el otro.

PUBLIO

(Es a James madison a quien se considera autor de este escrito)

NÚMERO 44

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Una quinta serie de cláusulas en favor de la autoridad federal se compone de las siguientes restricciones a las facultades de los Estados:

1) *Ningún Estado celebrará ningún tratado, alianza o confederación; concederá patentes de corso ni de represalias; acuñará moneda; emitirá papel moneda; ni legalizará como medios de pago de las deudas otros objetos que el oro y la plata; ni promulgará ningún decreto que imponga penas o incapacidades sin previo juicio ante los tribunales, ni ley ex post tacto, ni ninguna que menoscabe las obligaciones derivadas de los contratos; ni concederá título alguno de nobleza*.

La prohibición de los tratados, alianzas y confederaciones forma parte de los actuales artículos de la Unión; y por razones que no hace falta explicar se copia en la nueva Constitución. La prohibición de las patentes de corso se halla también en el viejo sistema y se desarrolla algo más en el nuevo. Según aquél, los Estados podían expedir patentes de corso después de una declaración de guerra; y conforme al segundo, estas licencias sólo pueden obtenerse, lo mismo durante una guerra que antes de su declaración, del gobierno de los Estados Unidos. Este cambio está plenamente justificado por la ventaja de la uniformidad para todo lo que se refiere a las potencias extranjeras; y por la inmediata responsabilidad para con la nación, de todos aquellos de cuya conducta la nación misma es a su vez responsable.

El derecho de acuñar moneda, que aquí se quita a los Estados, lo había dejado en sus manos la Confederación en calidad de derecho concurrente con el del Congreso, con la excepción de que éste tendría derecho exclusivo para determinar la liga y el valor. También en este caso la nueva disposición mejora la antigua. Si bien la aleación y el valor dependían de la autoridad general, el derecho de acuñar no podía producir otro efecto en los distintos Estados que el de multiplicar costosas casas de moneda y diversificar las formas y el peso de las piezas en circulación. Este último inconveniente frustra un propósito que se tuvo originalmente cuando este poder se atribuyó a la cabeza federal; y si es cierto que el primero podía evitar el envío indebido de oro y plata a una casa de moneda central con el objeto de reacuñarla, también lo es que la finalidad puede alcanzarse igualmente bien estableciendo casas de moneda locales bajo la autoridad general.

La ampliación de la prohibición al papel moneda debe complacer a todos los ciudadanos que amen la justicia y conozcan los verdaderos resortes de la prosperidad pública. La pérdida sufrida por América desde que se hizo la paz, debido a los pestilentes efectos del papel moneda sobre la confianza que es necesaria entre los hombres, sobre la confianza que se debe tener en las asambleas públicas, sobre la industria y la moralidad del pueblo y sobre el carácter del gobierno republicano, constituyen una enorme deuda a cargo de los Estados culpables de esta imprudente medida, y que permanecerá largo tiempo insatisfecha; o más bien una acumulación de delitos que sólo pueden expiarse sacrificando voluntariamente en el altar de la justicia el poder que ha servido de instrumento de aquéllos. Además de estas persuasivas consideraciones, observaremos que las mismas razones que demuestran la necesidad de negarles a los Estados el derecho de acuñar moneda, prueban con la misma fuerza que no deberían tener la libertad de sustituir la moneda por el papel. Si cada Estado tuviera el derecho de regular el valor de su moneda, habría la posibilidad de tantas monedas circulantes como Estados, y con esto el intercambio entre ellos se vería estorbado; podrían hacerse alteraciones retrospectivas en su valor, con lo cual los ciudadanos de los otros Estados se perjudicarían y surgirían peligrosas animosidades entre los Estados mismos. Los súbditos de potencias extranjeras podrían sufrir por igual causa, y así la Unión se vería

desacreditada y envuelta en dificultades por obra de la imprudencia de un solo miembro. Todos estos males son inseparables lo mismo del poder de los Estados para emitir papel moneda, que para acuñar oro y plata. El poder de declarar que cualquier cosa que no sea el oro o la plata puede servir para solventar las deudas, se niega también a los Estados, con arreglo al mismo principio que el de emitir papel moneda.

Los decretos que imponen penas e incapacidades sin juicio previo, las leyes *ex post facto* y las leyes que menoscaben las obligaciones derivadas de contratos, son contrarios a los principios fundamentales del pacto social y a todas las reglas de buena legislación. Los dos primeros están expresamente prohibidos por las declaraciones que preceden a varias constituciones de los Estados y todos se hallan prohibidos por el espíritu y el designio de estas cartas fundamentales. Aun así, nuestra propia experiencia nos ha enseñado que no se deberían omitir ningunas defensas adicionales en contra de estos peligros. La Convención ha procedido, por tanto, con toda justificación al agregar este baluarte constitucional a favor de la seguridad personal y de los derechos privados; y mucho me engaño si, al hacerlo, no ha consultado los sinceros sentimientos de sus electores tan cuidadosamente como sus intereses evidentes. El pueblo sereno de América está cansado de la fluctuante política que ha guiado a las asambleas públicas. Ha visto con pena e indignación que los cambios repentinos y las intromisiones legislativas en asuntos que atañen a los derechos de las personas, dan lugar a negocios de parte de especuladores atrevidos e influyentes y son otras tantas trampas que se tienden a la parte más industriosa, pero menos informada, de la comunidad. Ha visto asimismo que una intervención legislativa es tan sólo el primer eslabón de una larga cadena de repeticiones, ya que cada nueva injerencia es el resultado natural de la anterior. De esto infiere muy acertadamente que es indispensable una reforma a fondo, que destierre las especulaciones que se basan en las medidas públicas, que estimule la prudencia y la actividad de todos y que dé un curso regular a la actividad económica de la sociedad. La prohibición que se refiere a los títulos nobiliarios está copiada de los *Artículos de Confederación* y no necesita comentarios.

2) *Ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, establecer contribuciones o derechos sobre las importaciones o exportaciones, exceptuando aquellos que sean absolutamente necesarios para el cumplimiento de sus leyes de inspección, y el producto neto de todos los derechos o contribuciones establecidos por cualquier Estado sobre importaciones o exportaciones quedará a favor del tesoro de los Estados Unidos; y todas esas leyes estarán sujetas a la revisión y vigilancia del Congreso. Ningún Estado podrá, sin consentimiento del Congreso, imponer derechos de tonelaje, mantener tropas o navíos de guerra en tiempo de paz, celebrar cualquier convenio o pacto con otro Estado o con una potencia extranjera, o hacer la guerra, a menos de ser efectivamente invadido o de encontrarse en un peligro tan inminente que no admita demora*.

La restricción del poder de los Estados con relación a las importaciones y exportaciones está reforzada por todos los argumentos que prueban la necesidad de someter la regulación del comercio a las asambleas federales. Es inútil, por lo tanto, insistir sobre el particular, como no sea para señalar que la restricción está sujeta a condiciones que parecen acertadamente ideadas para asegurarles a los Estados una autoridad discrecional razonable para proveer lo necesario a fin de facilitar sus importaciones y exportaciones, y a los Estados Unidos un razonable freno contra el abuso de dicha libertad discrecional. Los demás puntos de esta cláusula obedecen a razonamientos que son tan obvios o que se han expuesto tan ampliamente, que pueden pasarse por alto sin otra advertencia.

La sexta y última clase se compone de los diversos poderes y providencias mediante los cuales se imparte eficacia a todos los demás.

1) De éstos, el primero es el *poder de expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los anteriores poderes y todos los demás poderes que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquier departamento o funcionario de los mismos*.

Pocas partes de la Constitución han sido atacadas con más intemperancia que ésta; y, sin embargo, después de examinarla imparcialmente, ninguna parte resulta mas completamente invulnerable que ella. Sin la esencia de este poder, toda la Constitución sería letra muerta. Por consiguiente, los que combaten este artículo como parte de la

Constitución sólo pueden referirse a que la forma de la disposición es inadecuada. ¿Pero han considerado si se le puede sustituir por una forma mejor?

La Convención podía haber seguido respecto a este punto otros cuatro métodos. Podía haber copiado el artículo segundo de la Confederación existente, con lo que se habría prohibido el ejercicio de cualquier poder no delegado expresamente; podía haber intentado una enumeración positiva de todos los poderes comprendidos en los términos generales *necesarios y convenientes*; podía asimismo haber intentado una enumeración negativa de ellos, especificando los poderes exceptuados de la definición general, y podía haber guardado completo silencio sobre este asunto, dejando estos poderes convenientes y necesarios a lo que se interpretara e infiriera del resto.

Si la Convención hubiera seguido el primer método, de adoptar el artículo segundo de confederación, es evidente que el nuevo Congreso se vería expuesto de continuo, como sus predecesores, a la alternativa de interpretar el término expresamente con tanto rigor que desarmara al gobierno de todo mando real, o con tal amplitud que destruyera totalmente la virtud de la restricción. Sería fácil demostrar, si fuese necesario, que ningún poder importante de los que delegan los *Artículos de Confederación* ha sido o puede haber sido ejercido por el Congreso sin recurrir más o menos a la doctrina de la interpretación o de lo implícito. Como los poderes que el nuevo sistema delega son más extensos, el gobierno que ha de administrarlo se encontraría todavía más apurado ante la alternativa de traicionar los intereses públicos no haciendo nada, o de violar la Constitución ejercitando los poderes indispensablemente necesarios y convenientes, pero al mismo tiempo no concedidos expresamente.

Si la Convención hubiese intentado una enumeración positiva de los poderes necesarios y convenientes para hacer efectivos los otros poderes, el intento habría supuesto una recopilación completa de leyes sobre cada asunto a que se refiere la Constitución; adaptada asimismo, no sólo al actual estado de cosas, sino a todos los posibles cambios que el futuro pueda producir; porque en cada nueva aplicación de una facultad general, los poderes particulares, que son los medios de alcanzar el fin de aquélla,

varían necesariamente con ese fin y a veces varían justificadamente aunque el fin siga siendo el mismo.

Si hubiera intentado enumerar los poderes particulares o los medios que no son necesarios ni convenientes para llevar a efecto los poderes generales, la tarea hubiera sido igualmente fantástica; y habría estado expuesta a la objeción adicional de que cada omisión en la enumeración habría equivalido a una concesión positiva de autoridad. Si para evitar este inconveniente hubiera intentado una enumeración parcial de las excepciones, describiendo el resto con el término general de *no necesarias ni convenientes*, habría ocurrido que la enumeración sólo comprendería algunos de los poderes exceptuados; éstos serían los que se asumirían o consentirían menos verosímilmente, porque la enumeración escogería a los menos necesarios y convenientes; y que los poderes innecesarios e inconvenientes incluidos en la porción restante, quedarían excluidos con menos fuerza que si no se hubiera hecho la enumeración parcial.

Si la Constitución hubiese guardado silencio sobre este particular, no hay duda de que todos los poderes especiales requeridos como medios de llevar a efecto los poderes generales habrían afluido al gobierno a virtud de una inferencia inevitable. Ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley o en la razón que el que dice que donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios; dondequiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda la facultad particular que sea necesaria para efectuarla. Si la Convención hubiera hecho uso de este último método, subsistirían con toda su fuerza las objeciones que ahora se esgrimen contra su plan, y se caería en el inconveniente real de no hacer desaparecer un pretexto de que es posible que se eche mano en circunstancias críticas con el objeto de poner en tela de juicio los poderes vitales de la Unión.

Si se nos pregunta cuál ha de ser la consecuencia en caso de que el Congreso interprete equivocadamente esta parte de la Constitución y eche mano de poderes que no estén autorizados por su sentido verdadero, contestaré que la misma que si malinterpretara o diera una amplitud indebida a cualquiera otro de los poderes que le están confiados; o que si el poder general se hubiera detallado mediante facciones y cualquiera de éstas

fuera violada; la misma, en fin, que si las legislaturas de los Estados violaran sus respectivas esferas constitucionales. En el primer caso, el éxito de la usurpación dependería de los departamentos ejecutivo y judicial, que son los llamados a exponer el sentido de los actos legislativos y a darles efecto; y en último término habrá que recurrir al pueblo, que tiene en su poder elegir representantes más leales y, por este medio, anular los actos de los usurpadores. La verdad es que en este medio final de reparación se podrá confiar más contra los actos inconstitucionales de la legislatura federal que contra los de las legislaturas locales, por la sencilla razón de que como todo acto de esa índole proveniente de la primera significará una invasión de los derechos de las segundas, éstas estarán siempre listas a señalar la innovación, a dar la alarma al pueblo y a ejercer su influencia local para lograr un cambio de representantes federales. Como entre las legislaturas de los Estados y el pueblo no existe un cuerpo intermedio semejante, que se interese por vigilar la conducta de aquéllas, las violaciones de las constituciones de los Estados tienen mayores probabilidades de permanecer inadvertidas y sin reparar.

2) *Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a aquélla, así como todos los tratados celebrados o que se celebren en representación de los Estados Unidos, constituirán la ley suprema del país, y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, no obstante cualquier cosa en contrario en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado*.

El imprudente celo de los adversarios de la Constitución les ha incitado a dirigir también un ataque contra esta parte de ella, sin la cual hubiera sido evidente y radicalmente defectuosa. Para hacernos completo cargo de esto sólo necesitamos suponer momentáneamente que la supremacía de las constituciones de los Estados hubiera quedado intacta gracias a una cláusula que hiciera una salvedad en su favor.

En primer lugar, como estas constituciones confieren una soberanía absoluta a las legislaturas de los Estados, en todos los casos no exceptuados por los actuales *Artículos de Confederación*, todas las facultades contenidas en la propuesta Constitución habrían sido anuladas en cuanto excedieran de

las enumeradas en la Confederación, y el nuevo Congreso habría quedado reducido a la misma situación de impotencia que sus predecesores.

En segundo lugar, como las constituciones de algunos Estados ni siquiera reconocen expresa y plenamente los poderes actuales de la Confederación, la salvedad expresa de la supremacía de aquéllas habría puesto en duda todos los poderes contenidos en la Constitución propuesta.

En tercer lugar, como las constituciones de los Estados difieren grandemente entre sí, podría ocurrir que un tratado o una ley nacional, de gran importancia para todos los Estados, estuviera en pugna con algunas de las constituciones, aunque no con todas, por lo que resultaría válido en algunos Estados, al mismo tiempo que no tendría ningún efecto en otros.

Finalmente, el mundo habría visto por primera vez un sistema de gobierno fundado en la inversión de los principios fundamentales de todo gobierno; habría visto la autoridad de toda la sociedad subordinada en todos los aspectos a la autoridad de las partes; habría contemplado a un monstruo con la cabeza bajo las órdenes de sus miembros.

3) *Los senadores y representantes, y los miembros de las diversas legislaturas de los Estados, así como todos los funcionarios ejecutivos y judiciales, tanto de los Estados Unidos como de los distintos Estados, se comprometerán mediante juramento o protesta a sostener esta Constitución*.

Se ha preguntado por qué se creyó necesario que la magistratura de los Estados se obligará a defender la Constitución federal y en cambio no se estimó indispensable imponer un juramento semejante a los funcionarios de los Estados Unidos, en favor de las constituciones de los Estados.

Sería posible señalar varias razones para la distinción que se ha hecho, pero me contentaré con exponer una, clara y concluyente. Los miembros del gobierno federal no tendrán que intervenir para que se cumplan las constituciones de los Estados. Los miembros y funcionarios de los gobiernos estatales, tendrán, en cambio, una participación esencial para dar eficacia a la Constitución federal. La elección del Presidente y del Senado dependerá, en todos los casos, de las legislaturas de los diversos Estados. Y la elección de la Cámara de Representantes dependerá igualmente, en

primera instancia, de la misma autoridad; y probablemente será siempre dirigida por funcionarios de los Estados, con arreglo a las leyes de éstos.

4) Entre las medidas tendientes a dar eficacia a los poderes federales, podrían añadirse las que pertenecen a los departamentos ejecutivo y judicial; pero como el examen especial de éstos lo reservamos para otro lugar, las paso por alto en éste.

Hemos revisado hasta ahora, con detalle, todos los artículos que integran la suma o porción de poder que la Constitución en proyecto delega en el gobierno federal, y llegamos a la innegable conclusión de que ninguna parte de este poder es innecesaria o inadecuada para realizar los fines indispensables de la Unión. Por vía de consecuencia, la cuestión relativa a si este poder ha de concederse o no, se convierte en otra cuestión, a saber, si se ha de establecer un gobierno proporcionado a las exigencias de la Unión; o, en otras palabras, si la Unión misma debe conservarse.

PUBLIO

(James Madison es considerado el autor de este escrito)

NÚMERO 45

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Habiendo demostrado que ninguno de los poderes que se transfieren al gobierno federal es innecesario e inconveniente, la siguiente cuestión que debe considerarse es si todo el conjunto de ellos representará un peligro para la parte de autoridad que conservan los diferentes Estados.

Los enemigos del plan de la Convención, en vez de examinar en primer término qué grado de poder era absolutamente necesario para realizar los propósitos del gobierno federal, han agotado sus fuerzas en una investigación secundaria con relación a las posibles consecuencias para los gobiernos de los Estados del grado de poder que sugiere. Pero si, como ya se demostró, la Unión es esencial para la seguridad del pueblo de América contra el peligro extranjero, y si es esencial para protegerlo contra las guerras y contiendas entre los diferentes Estados, y si es esencial para la felicidad del pueblo americano, ¿no es absurdo presentar como objeción a ese gobierno, sin el cual no pueden realizarse los fines de la Unión, que puede rebajar un tanto la importancia de los gobiernos de los diversos Estados? ¿Entonces se hizo la Revolución Americana, se formó la Confederación Americana, se derramó la valiosa sangre de miles de hombres y se derrochó el patrimonio penosamente ganado de millones, no para que el pueblo de América gozase de paz, libertad y seguridad, sino para que los gobiernos de los Estados y los distintos cuerpos municipales pudieran disfrutar de cierto poder y lucir ciertas dignidades y ciertos atributos de la soberanía? Sabemos que en el *Viejo Mundo* se profesa la

impía doctrina de que el pueblo fue hecho para los reyes y no los reyes para el pueblo. ¿Va a revivirse la misma doctrina en el *Nuevo Mundo* bajo una nueva versión -que la dicha del pueblo ha de sacrificarse en interés de instituciones políticas pertenecientes a un modelo diferente? Es muy pronto aún para que los políticos cuenten con que hemos olvidado que el bien público, el verdadero bienestar de la gran masa del pueblo, es el supremo fin que debe perseguirse, y que ninguna forma de gobierno, sea cual fuere, tiene valor sino en cuanto se adapte a la consecución de este fin. Si el plan de la Convención fuese opuesto a la dicha del pueblo, yo os diría: rechazad el plan. Si la Unión misma fuera incompatible con la felicidad pública, yo os diría: abolid la Unión. De la misma manera, en cuanto la soberanía de los Estados no pueda conciliarse con la ventaja de todo el pueblo, todo buen ciudadano debe decir: dejemos que la primera se sacrifique en favor de la última. Ya se ha mostrado cuántos sacrificios son necesarios. Hasta dónde se halla en peligro la parte no sacrificada, es la cuestión que se nos presenta.

En el transcurso de estos artículos hemos esbozado algunas consideraciones que hacen poco creíble la suposición relativa a que la actuación del gobierno federal resultará gradualmente funesta para los gobiernos de los Estados. Cuantas más vueltas le doy al asunto, más persuadido quedo de que el equilibrio tiene más probabilidades de romperse debido a la preponderancia de los últimos que a la del primero.

Hemos visto en todos los ejemplos de las confederaciones antiguas y modernas, que la tendencia más potente que continuamente se manifiesta en los miembros, es la de privar al gobierno general de sus facultades, en tanto que éste revela muy poca capacidad para defenderse contra estas extralimitaciones. Aunque en la mayoría de estos ejemplos el sistema era tan distinto del que ahora examinamos, que se debilita seriamente cualquier inferencia respecto al segundo que se base en la suerte que corrieron las primeras, como los Estados conservarán bajo la Constitución propuesta una parte considerable de soberanía activa, no debe prescindirse de ella en absoluto. En la liga aquea es probable que la cabeza federal tenía un grado y una clase de poder que le daban un gran parecido con el gobierno proyectado por la Convención. La confederación licia, por lo que conocemos de sus principios y su disposición, debió tener aún más analogía

con la nuestra. Sin embargo, la historia no nos informa que ninguna de las dos degenerase o tendiese a degenerar en un solo gobierno consolidado. Al contrario, sabemos que la ruina de una de ellas procedió de la incapacidad de la autoridad federal para evitar las disensiones y, finalmente, la desunión de las autoridades subordinadas. Estos casos son tanto más merecedores de nuestra atención cuanto que las causas externas que impelían a las partes componentes a unirse eran mucho más fuertes y numerosas que en nuestro caso, por lo que deberían haber bastado ligaduras menos poderosas para atar a los miembros con la cabeza y a unos con otros.

En el sistema feudal hemos visto ejemplificada esta misma tendencia. Pese a la ausencia de simpatías entre los soberanos locales y el pueblo, y a la simpatía existente en ciertos casos entre el soberano general y este último, comúnmente ocurría que los soberanos locales prevalecían en la rivalidad para lograr más poder. Si los peligros externos no hubieran impuesto la armonía y la subordinación internas y, especialmente, si los soberanos locales hubiesen poseído el afecto del pueblo, los grandes reinos de Europa se compondrían a estas horas de tantos príncipes independientes como barones feudatarios hubo anteriormente.

Los gobiernos de los Estados tendrán siempre la ventaja sobre el gobierno federal, ya sea que los comparemos desde el punto de vista de la dependencia inmediata del uno respecto del otro, del peso de la influencia personal que cada lado poseerá, de los poderes respectivamente otorgados a ellos, de la predilección y el probable apoyo del pueblo, de la inclinación y facultad para resistir y frustrar las medidas del otro.

Los gobiernos de los Estados pueden considerarse como partes constitutivas y esenciales del gobierno federal; en tanto que este último no es de ningún modo esencial al funcionamiento u organización de los primeros. Sin la intervención de las legislaturas de los Estados, el Presidente de los Estados Unidos no puede elegirse. En todos los casos van a tener una gran participación en su nombramiento y quizás lo decidan por sí solas en la mayoria. El Senado será elegido exclusiva e íntegramente por las legislaturas de los Estados. Inclusive la Cámara de Representantes, aunque procede directamente del pueblo, será elegida bajo la influencia de la clase de hombres que por su ascendiente sobre el pueblo obtienen para sí

la elección a las legislaturas de los Estados. De este modo, cada una de las ramas principales del gobierno federal deberá su existencia en mayor o menor grado al favor de los gobiernos de los Estados, y sentirá, por lo tanto, una dependencia que es más creíble determine una disposición demasiado obsecuente que demasiado dominante hacia ellos. Por otro lado, las partes integrantes de los gobiernos de los Estados en ningún caso deberán su nombramiento a la acción directa del gobierno federal, y sólo en muy pequeñas dosis, si no es que para nada, a la influencia local de los miembros de este último.

El número de individuos empleados bajo la Constitución de los Estados Unidos será mucho más pequeño que el de los que emplean los Estados. Consiguientemente habrá menos influencia personal de parte del primero que de los segundos. Los miembros de los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial de trece o más Estados, los jueces de paz, los oficiales de la guardia nacional, los funcionarios inferiores de la justicia, con todos los demás funcionarios de los condados, las corporaciones y poblaciones, que sean necesarios para tres millones o más de habitantes, mezclados entre éstos y relacionados especialmente con todos los círculos y todas las clases de gentes, han de sobrepasar incomparablemente en número e influencia a los funcionarios de toda índole que serán empleados en la administración del sistema federal. Comparad los miembros de los tres grandes departamentos de los trece Estados, excluyendo del departamento judicial a los jueces de paz, con los miembros de los departamentos correspondientes del gobierno único de la Unión; comparad a los oficiales de las milicias de tres millones de habitantes con los oficiales militares y navales de cualquier fuerza armada que entre en los cálculos de la probabilidad o, mejor dicho de la posibilidad, y nos bastará este aspecto para resolver que la ventaja de los Estados es decisiva. Si el gobierno federal ha de tener recaudadores de impuestos, también los gobiernos de los Estados tendrán los suyos. Y como los del primero estarán principalmente en las costas y no serán muy numerosos, mientras que los de los últimos se extenderán por todo el país, también aquí la ventaja se halla del mismo lado. Es cierto que la Confederación ha de poseer y puede ejercitar la facultad de recaudar en todos los Estados impuestos internos así como externos; pero es probable

que no se recurra a este poder si no es con un carácter suplementario, y que entonces se les dé a los Estados la opción de completar sus cuotas con recaudaciones propias que hagan previamente; así como que la recaudación eventual bajo la autoridad inmediata de la Unión, se hará generalmente por conducto de los funcionarios y conforme a las leyes que señalen los varios Estados. A la verdad, es muy probable que aun en otros casos, con especialidad al organizar el poder judicial, se revista a los funcionarios de los Estados de autoridad similar por parte de la Unión. Si no obstante acaeciere que el gobierno federal nombrase recaudadores distintos de impuestos interiores, la influencia de todos ellos no podría compararse con la de la multitud de funcionarios de los Estados. En todo distrito donde se destinara un recaudador federal, habría no menos de treinta o cuarenta o tal vez más funcionarios de distintas clases, y muchos de ellos personas reputadas y de peso, cuya influencia se inclinaría a favor del Estado.

Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados.

Las funciones del gobierno federal serán más amplias e importantes en épocas de guerra y peligro; las de los gobiernos de los Estados, en tiempos de paz y seguridad. Como los primeros períodos probablemente serán menores que los últimos, los gobiernos de los Estados gozarán aquí de otra ventaja sobre el gobierno federal. De hecho, cuanto más adecuados sean los poderes federales para la defensa nacional, menos se repetirán esas escenas de peligro que podrían ayudar a que predominaran sobre los gobiernos de los Estados particulares.

Si se examina la nueva Constitución con cuidado y un espíritu abierto, se descubrirá que los cambios que propone consisten bastante menos en agregar nuevos poderes a la Unión, que en dar vigor a sus poderes oficiales.

Es cierto que la regulación del comercio constituye un nuevo poder; pero parece ser una adición a la que nadie se opone y que no suscita aprensiones de ninguna clase. Los poderes relacionados con la paz y la guerra, el ejército y la marina, los tratados y la hacienda pública, en unión de otros poderes más importantes, están todos conferidos al Congreso actual por los *Artículos de Confederación*. El cambio propuesto no amplía estos poderes; sólo dispone un modo más eficaz de administrarlos. El cambio relacionado con los impuestos puede considerarse como el más importante; y, sin embargo, el actual Congreso tiene tan completa autoridad para exigir a los Estados aportaciones ilimitadas de dinero para la defensa común y el bienestar general, como los que tendrá el futuro Congreso para obtenerlas de los ciudadanos individuales; y éstos no estarán más obligados de lo que están los Estados a pagar las cuotas que respectivamente se les asignen. Si los Estados hubieran acatado puntualmente los *Artículos de Confederación* o si hubieran podido ser constreñidos a dicho cumplimiento por los mismos medios pacíficos que pueden utilizarse con éxito cuando se trata de individuos, nuestra experiencia anterior está muy lejos de prestar apoyo a la opinión de que los gobiernos de los Estados habrían perdido sus poderes constitucionales y experimentado gradualmente una consolidación completa. Mantener que este suceso hubiera ocurrido, equivaldría a afirmar simultáneamente que la existencia de los gobiernos de los Estados es incompatible con sistema alguno que cumpla los propósitos esenciales de la Unión.

PUBLIO

(Se otorga a James Madison la autoría de este escrito)

NÚMERO 46

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Continuando con el tema del último artículo, me dispongo a investigar si el gobierno federal o los gobiernos de los Estados serán los preferidos tratándose de la predilección y el apoyo del pueblo. A pesar de las diferentes maneras como serán nombrados, debemos considerar a ambos como fundamentalmente subordinados al gran cuerpo de ciudadanos de los Estados Unidos, en el concepto de que aquí doy por supuesta esta situación por lo que hace al primero, reservando las pruebas para otro lugar. El gobierno federal y los de los Estados no son, en realidad, sino diferentes mandatarios y representantes fiduciarios del pueblo, dotados de poderes diferentes y designados para finalidades diversas. Los adversarios de la Constitución parecen haber perdido completamente de vista al pueblo en sus razonamientos sobre esta materia y haber considerado a estas dos organizaciones no sólo como rivales y enemigas recíprocas, sino como si estuvieran libres de todo superior común en sus esfuerzos por usurpar las facultades de la otra. Aquí debemos recordar su error a estos señores, diciéndoles que la autoridad final, sea cual fuere la autoridad delegada, reside sólo en el pueblo, y que no ha de depender meramente de la ambición o destreza comparativas de los diferentes gobiernos el que cualquiera de los dos consiga ampliar su esfera de jurisdicción a expensas del otro. La verdad, tanto como el decoro, exigen suponer que el resultado ha de depender en todos los casos de los sentimientos y la sanción de sus electores comunes.

Muchas consideraciones, a más de las ya sugeridas en otra ocasión, dejan fuera de duda que el afecto del pueblo se inclinará primero y naturalmente hacia los gobiernos de sus respectivos Estados. Un número mayor de individuos esperarán elevarse hasta hacerse cargo de dichos gobiernos, y de éstos dimanará un mayor número de cargos y emolumentos por otorgar. Los intereses más personales e íntimos del pueblo serán regulados y atendidos por obra o con intervención de los Estados. El pueblo estará enterado en forma más familiar y detallada de los negocios a cargo de éstos. La proporción del pueblo ligado con los miembros de sus gobiernos por lazos familiares, de amistad personal o de partido será mayor; por lo tanto, es de esperarse que la preferencia popular se incline fuertemente en favor de ellos.

En este caso la experiencia habla el mismo lenguaje. La administración federal, aunque muy defectuosa hasta ahora por comparación con lo que puede esperarse bajo un mejor sistema, tuvo durante la guerra, y sobre todo mientras que el fondo independiente para emisiones de papel gozó de crédito, una actividad y una importancia tan grandes como las que puede alcanzar en el futuro. Emprendió, además, una porción de medidas que tenían por objeto proteger todo lo que el pueblo en general estimaba y adquirir todo lo que pudiera desear. A pesar de esto, se descubrió en todos los casos, al desvanecerse el entusiasmo pasajero hacia los primeros Congresos, que la atención y el afecto del pueblo se volvían de nuevo a sus gobiernos particulares; que el consejo federal no fue en ningún momento el ídolo de las preferencias populares; y que los hombres deseosos de apoyar su ascendiente político sobre la predisposición de sus conciudadanos, como regla general adoptaban el partido de oponerse cuando se sugería aumentar los poderes y la importancia de dicho consejo.

Si, como se ha observado en otro lugar, el pueblo se inclinara más hacia el gobierno federal que a los estatales en lo futuro, este cambio sólo puede ser consecuencia de que dé muestras tan evidentes e incontrovertibles de una mejor administración, que sean capaces de contrarrestar todas las anteriores inclinaciones del pueblo. Y en ese caso, seguramente que no debería impedirse a éste que depositara su confianza donde descubra que está más segura; pero inclusive entonces los gobiernos de los Estados

tendrían poco que temer, dado que el poder federal, por la naturaleza de las cosas, sólo puede ejercitarse provechosamente dentro de cierta esfera.

Los demás puntos sobre los cuales me propongo comparar al gobierno federal con los de los Estados, son la disposición y la facultad que respectivamente puedan poseer para resistir y frustrar las medidas del otro.

Ya se ha demostrado que los miembros del gobierno federal tendrán que depender en mayor grado de los miembros de los gobiernos de los Estados, que éstos de aquéllos. Se ha evidenciado, asimismo, que las simpatías preconcebidas del pueblo, a quien ambos estarán subordinados, se inclinarán más hacia los gobiernos de los Estados que hacia el federal. Hasta donde la actitud del uno hacia el otro pueda ser influida por estas causas, los gobiernos de los Estados tendrán claramente la ventaja. Pero desde un punto de vista distinto y de la mayor importancia, la superioridad estará del mismo lado. La predisposición con que los miembros mismos llegarán al gobierno federal, será generalmente favorable a los Estados; en tanto que rara vez ocurrirá que los miembros de los gobiernos de los Estados lleven a las asambleas públicas una parcialidad a favor del gobierno general. El espíritu local prevalecerá indefectiblemente mucho más en los miembros del Congreso que un espíritu nacional en las legislaturas de los Estados. Todo el mundo sabe que una gran proporción de los errores cometidos por las legislaturas de los Estados se origina en la propensión de sus miembros a sacrificar el interés colectivo y permanente del Estado ante los intereses especiales y aislados de los distritos o provincias en que residen. Y si no ensanchan su política lo suficiente para abarcar el bien colectivo de su Estado, ¿cómo suponer que harán de la prosperidad de toda la Unión y de la dignidad y respetabilidad de su gobierno, los objetos de su predilección y sus deliberaciones? Por la misma razón que hace poco probable que los miembros de las legislaturas de los Estados tomen suficientemente a pecho los fines nacionales, los miembros de la legislatura federal estarán expuestos a inclinarse demasiado a favor de los intereses locales. Los Estados serán para estos últimos lo que los condados y las poblaciones para los primeros. Con demasiada frecuencia las medidas se adoptarán de acuerdo con su efecto probable, no sobre la prosperidad y felicidad nacional, sino sobre los prejuicios, intereses y propósitos de los

gobiernos y del pueblo de los distintos Estados. ¿Cuál es el espíritu que ha caracterizado en general la conducta del Congreso? La lectura de las actas de las sesiones, así como la confesión franca de quienes han tenido un asiento en esa asamblea, nos hacen saber que demasiado a menudo los miembros han asumido más bien el papel de partidarios de sus Estados respectivos, que el de guardianes imparciales de los intereses comunes; que por una ocasión en que se ha prescindido improcedentemente de consideraciones locales en pro del engrandecimiento del gobierno federal, los grandes intereses de la nación han sufrido en cien ocasiones por virtud de la excesiva atención prestada a los prejuicios y opiniones locales de los diferentes Estados. No es que pretenda insinuar en estas reflexiones que el nuevo gobierno federal no adoptará un programa político más amplio que el desarrollado por el gobierno existente; menos aún, que sus miras serán tan estrechas como las de las legislaturas de los Estados; sino únicamente que compartirá el espíritu de ambos en grado suficiente para que no le interese invadir los derechos de los Estados singulares ni las prerrogativas de sus gobiernos. Los motivos que incitan a los gobiernos de los Estados a agrandar sus prerrogativas, disminuyendo indebidamente las del gobierno federal, no encontrarán de parte de los miembros de éste una tendencia antagónica que los domine.

Si admitiéramos, no obstante, que el gobierno federal puede abrigar la misma disposición que los gobiernos de los Estados en el sentido de extender sus poderes más allá de los límites debidos, los últimos tendrían todavía la ventaja por lo que a los medios se refiere para hacer fracasar esas invasiones. Si un acto de un Estado, aunque fuese perjudicial para el gobierno nacional, resultase popular en ese Estado y no violase demasiado burdamente los juramentos de los funcionarios locales, sería puesto en ejecución inmediatamente, utilizando, por supuesto, medios que se hallen a mano y que dependan sólo del Estado. La oposición del gobierno federal o la interposición de los funcionarios federales sólo conseguirían inflamar el celo general a favor del Estado, y el mal no podría evitarse ni enmendarse, si es que puede serlo, sin el empleo de medios a los que siempre habrá que recurrir con repugnancia y dificultad. Por otra parte, si una medida inexcusable del gobierno federal fuese impopular en determinados Estados,

lo que rara vez dejaría de ocurrir, los medios de oponerse a ella son poderosos y se hallan a mano. La inquietud del pueblo, su renuencia y quizás su negativa a cooperar con los funcionarios de la Unión, la reprobación de la magistratura ejecutiva del Estado, los entorpecimientos creados mediante artificios legislativos acumulados a placer en ocasiones semejantes, opondrían en cualquier Estado dificultades nada despreciables; constituirían muy serios impedimentos en un Estado importante; y donde los sentimientos de varios Estados limítrofes llegaran a coincidir, presentarían obstrucciones con que el gobierno federal difícil mente puede estar dispuesto a enfrentarse.

Pero las ambiciosas usurpaciones del gobierno federal a costa de las potestades de los gobiernos locales, no provocarían la oposición de un Estado aislado ni la de unos cuantos únicamente. Serían las señales para un alerta general. Cada gobierno abrazaría la causa común. Se iniciaría una correspondencia entre ellos. Se concertarían planes de resistencia. Un solo espíritu animaría y dirigiría a todos. En una palabra, la aprensión del yugo federal tendría como resultado las mismas combinaciones que el temor al yugo extranjero; y a menos de que se renunciase voluntariamente a las innovaciones proyectadas, se recurriría a la decisión de la fuerza en este caso, de la misma manera que se hizo en el anterior. ¿Pero qué grado de locura podría empujar al gobierno federal a tal extremidad? En la lucha con la Gran Bretaña, una parte del imperio contendía con la otra. La más numerosa infringió los derechos de la menos numerosa. El intento fue injusto e imprudente; pero en teoría no era absolutamente quimérico. Pero ¿cuál sería la lucha en el caso que suponemos? ¿Cuáles serían las partes? Unos cuantos representantes del pueblo se opondrían al pueblo mismo; o más bien un grupo de representantes combatiría contra trece grupos apoyados por toda la masa de electores de ambos.

El único refugio que les queda a los que profetizan la decadencia de los gobiernos de los Estados es la suposición visionaria de que el gobierno federal pueda acumular previamente una fuerza militar para sus proyectos ambiciosos. Los razonamientos contenidos en estos artículos habrán sido de bien poca utilidad si ahora tenemos que demostrar la irrealidad de este peligro. Que el pueblo y los Estados elijan durante un período suficiente

una serie ininterrumpida de hombres dispuestos a traicionar a ambos; que durante este período los traidores sigan uniforme y sistemáticamente un plan determinado para incrementar las organizaciones militares; que los gobiernos y el pueblo de los Estados contemplen silenciosa y pacientemente cómo se avecina la tormenta, y continúen alimentándola hasta que se halle dispuesta a estallar sobre sus cabezas; todo esto debe parecer a todo el mundo como los sueños incoherentes de una suspicacia delirante o como las exageraciones erradas de un celo fingido, más que como los sobrios temores de un patriotismo auténtico. Sin embargo, por muy extravagante que sea la suposición, hagámosla. Concedamos que se forma un ejército regular, tan poderoso como lo permitan los recursos del país, y que es adicto incondicional al gobierno federal; pues, a pesar de esto, no será exagerado asegurar que los gobiernos de los Estados, con el apoyo del pueblo, conseguirían rechazar ese peligro. El número mayor a que puede llegar un ejército permanente en cualquier país, de acuerdo con las mejores estimaciones, no excede de la centésima parte de todas las almas, o de la veinticincoava parte de la población en estado de llevar las armas. Esta proporción no daría en los Estados Unidos un ejército de más de veinticinco o treinta mil hombres. A éstos se opondría una milicia de cerca de medio millón de ciudadanos armados, dirigidos por hombres seleccionados entre ellos, que lucharían por sus libertades comunes, y unidos y dirigidos por gobiernos que poseen su afecto y confianza. Puede dudarse con razón de que una milicia así organizada pueda ser vencida por esa proporción de tropas regulares. Los que mejor conocen la reciente y venturosa resistencia de este país contra las armas británicas serán los que más se inclinarán a negar la posibilidad de ese suceso. Aparte de la ventaja de estar armados, que los americanos poseen sobre los pueblos de casi todas las demás naciones, la existencia de gobiernos de carácter secundario, por los que el pueblo siente apego, y los cuales nombran a los jefes de la guardia nacional, forma contra las acometidas de la ambición una barrera más insuperable que la que puede ofrecer cualquier tipo de gobierno unitario. Pese a las organizaciones militares que existen en los diversos reinos europeos, a las cuales se imparte todo el auge que permiten los recursos públicos, los gobiernos temen confiarle armas al pueblo. Y no es seguro que con esa sola

ayuda no conseguirían sacudir sus yugos. Pero si el pueblo poseyera la ventaja adicional de contar con gobiernos locales escogidos por él, que pudieran congregar la voluntad de la nación y dirigir su fuerza, y con oficiales designados por estos gobiernos de entre los mismos de la milicia, y leales a ambos, puede afirmarse con absoluta seguridad que los tronos de todas las tiranías de Europa caerían rápidamente a pesar de las legiones que los rodean. No insultemos a los libres y bizarros ciudadanos de América, sospechando que serían menos aptos para defender sus derechos actuales que los súbditos envilecidos del poder arbitrario para arrancar los suyos de manos de sus opresores. Ni los ofendamos tampoco suponiendo que se rebajarán algún día hasta la necesidad de hacer ese experimento, como resultado de su ciega y dócil sumisión a la larga serie de insidiosas medidas que han de precederlo y producirlo.

Este argumento puede resumirse en forma muy concisa y que parece bajo todos aspectos decisiva. O bien el gobierno federal estará construido de un modo que lo haga depender en grado suficiente del pueblo, o no lo estará. En el primer caso, esta dependencia le impedirá urdir planes nocivos para sus electores. En el segundo supuesto, no poseerá la confianza del pueblo y sus planes de usurpación serán fácilmente desbaratados por los gobiernos de los Estados con el apoyo de aquél.

Resumiendo las consideraciones expuestas en este artículo y en el anterior, encontramos que proporcionan la prueba más convincente de que los poderes que se nos propone confiar al gobierno federal son tan poco formidables en comparación con los que conservan los diversos Estados, como indispensablemente necesarios para cumplir los propósitos de la Unión; y que todas las voces de alerta que se han dado, respecto a cierta anulación meditada e infalible de los gobiernos de los Estados, deben achacarse, conforme a la interpretación más favorable, a los temores quiméricos de quienes las iniciaron.

PUBLIO

(Es a James Madison a quien se considera autor de este escrito)

NÚMERO 47

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Habiendo repasado la forma general del gobierno propuesto y el conjunto de poderes que se le han asignado, procederé a examinar la estructura particular de ese gobierno y la distribución de dicho conjunto entre sus partes constitutivas.

Una de las principales objeciones inculcadas por los más respetables adversarios de la Constitución es la supuesta violación de la máxima política según la cual los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial deben ser distintos y diferentes. Dicen que en la estructura del gobierno federal no se ha tenido en cuenta esta precaución esencial a favor de la libertad. Los varios departamentos del poder se hallan distribuidos y mezclados de tal manera que se destruye toda simetría y belleza en el arreglo, exponiendo a ciertas partes esenciales del edificio al peligro de verse aplastadas por el peso desproporcionado de otras.

Ninguna verdad política es ciertamente de mayor valor intrínseco, ni está autorizada por tan ilustres defensores de la libertad, como aquella en que se apoya esta objeción. La acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, autonombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía. Por lo tanto si la Constitución federal fuese de veras la causa de una acumulación de poderes o de una mezcla de ellos que ostentase una tendencia peligrosa a esa acumulación, sobrarían otros argumentos para

infundir a todos la reprobación del sistema. Sin embargo, estoy seguro de poner en evidencia lo infundado de este cargo, y que la máxima en que se funda se ha entendido y aplicado en forma completamente errónea. Para rectificar las ideas acerca de este importante asunto, será conveniente investigar el sentido en que la conservación de la libertad exige que los tres grandes departamentos del poder sean separados y distintos.

El oráculo que siempre se cita y consulta sobre esta cuestión es el célebre Montesquieu. Si no es el autor de este inestimable precepto de la ciencia política, tiene, por lo menos, el mérito de haberlo expuesto y recomendado eficazmente a la atención de la humanidad. Tratemos, primeramente, de fijar qué fue lo que quiso expresar sobre este punto. La Constitución británica fue para Montesquieu lo que fue Homero para los críticos de la poesía épica. Así como éstos han considerado la obra del bardo inmortal como el modelo perfecto del que deben deducirse los principios y reglas de la épica, con arreglo al cual deben juzgarse todas las obras similares, así este gran crítico político parece haber estimado a la Constitución británica como la norma o, para usar su propia expresión, como el espejo de la libertad política; y por eso extrajo de ella, en la forma de verdades elementales, los diversos principios característicos de ese sistema. Para tener, pues, la certeza de no malinterpretarlo en este caso, acudamos a la fuente original de la máxima.

El examen más ligero de la Constitución británica nos obliga a percibir que los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial de ningún modo se hallan totalmente separados y diferenciados entre sí. El magistrado ejecutivo forma parte integral de la autoridad legislativa. Sólo él posee la prerrogativa de concluir tratados con los soberanos extranjeros, los cuales, ya firmados y con la salvedad de ciertas limitaciones, tienen la fuerza de los actos legislativos. Todos los miembros del departamento judicial son nombrados por él, pueden ser destituidos por él con la aprobación de ambas Cámaras del Parlamento, y componen, cuando quiere consultarlos, uno de sus consejos constitucionales. Una rama del departamento legislativo forma otro gran consejo constitucional del jefe ejecutivo, así como, por otra parte, es el único depositario del poder judicial tratándose de acusaciones contra altos funcionarios, y está investido de la jurisdicción suprema en apelación

y en otros casos. Además, los jueces tienen tanta conexión con el departamento legislativo, que frecuentemente asisten a sus deliberaciones y participan en ellas, aunque no se les concede voto legislativo.

De estos hechos, que son los que guiaron a Montesquieu, es posible inferir con claridad que al decir: *No puede haber libertad donde los poderes legislativo y ejecutivo se hallan unidos en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados*, o *si el poder de juzgar no está separado de los poderes legislativo y ejecutivo*, no quería decir que estos departamentos no deberían tener una intervención parcial en los actos del otro o cierto dominio sobre ellos. Su idea, como lo expresan sus propias palabras, y, todavía con más fuerza de convicción, como lo esclarece el ejemplo que tenía a la vista, no puede tener más alcance que éste: que donde todo el poder de un departamento es ejercido por quienes poseen todo el poder de otro departamento, los principios fundamentales de una constitución libre se hallan subvertidos. Éste habría sido el caso dentro de la Constitución que estudió, si el rey, que es el único magistrado ejecutivo, hubiera poseído asimismo todo el poder legislativo o la administración suprema de la justicia; o si todo el cuerpo legislativo hubiera dispuesto de la autoridad judicial suprema o de la suprema autoridad ejecutiva. Sin embargo, no es esto uno de los vicios de esa Constitución. El magistrado en el cual reside todo el poder ejecutivo no puede hacer una sola ley por sí solo, aunque puede oponer su veto a todas las leyes; ni administrar justicia en persona, si bien nombra a quienes la administran. Los jueces no pueden ejercer prerrogativa alguna de carácter ejecutivo, a pesar de brotar del tronco ejecutivo; ni ninguna función legislativa, no obstante que las asambleas legislativas pueden oír su parecer. La legislatura entera no ha de desempeñar ningún acto judicial, pero por resolución conjunta de dos de sus ramas, los jueces pueden ser separados de sus cargos, y una de ellas goza de la jurisdicción en última instancia. La legislatura no puede tampoco ejercer prerrogativas ejecutivas, no obstante lo cual una de sus ramas constituye la magistratura ejecutiva suprema y la otra, una vez que la restante haya declarado procedente la acusación, puede procesar y condenar a todos los funcionarios subordinados del departamento ejecutivo.

Las razones en que Montesquieu funda su máxima constituyen una demostración más de su intención. *Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se reúnen en la misma persona o entidad* -dice él- *no puede haber libertad, porque pueden surgir temores de que el mismo monarca o senado decreten leyes tiránicas con objeto de ejecutarlas de modo tiránico también*. Y luego: *Si el poder de juzgar estuviera unido al poder legislativo, la vida y la libertad del súbdito se verían expuestas a un mando arbitrario, pues entonces el juez sería el legislador. Si estuviera unido al poder ejecutivo, el juez se conduciría probablemente con toda la violencia de un opresor*. Algunos de estos argumentos están explicados más ampliamente en otros pasajes; pero aunque sólo se enuncien brevemente aquí, bastan para comprobar el sentido que hemos atribuido a esta célebre máxima de este célebre autor.

Si examinamos las constituciones de los distintos Estados, encontramos que, pese a lo enfático y, en ciertas ocasiones, a lo absoluto de los términos con que se ha establecido este axioma, no hay un solo caso en que los departamentos del poder se hayan conservado completamente aislados y distintos. Nuevo Hampshire, cuya Constitución fue la última que se redactó, parece haber comprendido la imposibilidad e inoportunidad de impedir toda posible mezcla de dichos departamentos, y ha hecho una salvedad a la doctrina, al declarar *que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben mantenerse tan separados e independientes unos de otros, como lo permita la naturaleza de un gobierno libre; o en cuanto sea compatible con la sucesión de relaciones que ata a todo el edificio constitucional con un lazo indisoluble de utilidad y concordia*. Consecuentemente, su Constitución asocia a estos departamentos bajo diversos aspectos. El Senado, que es una rama del departamento legislativo es, además, un tribunal judicial para juzgar sobre las acusaciones contra funcionarios públicos. El Presidente, que es el jefe del departamento ejecutivo, es también miembro del Senado y preside éste; y a más de un voto en todos los casos, tiene voto de calidad en caso de empate. El jefe del ejecutivo es elegido en definitiva cada año por el departamento legislativo, y su consejo se elige anualmente entre los miembros del mismo departamento y por voto de éste. Varios de los

funcionarios públicos son también nombrados por la legislatura, y el departamento ejecutivo designa a los miembros del departamento judicial.

Aunque menos acentuadamente que la anterior, la Constitución de Massachusetts ha observado bastante cautela al expresar este artículo fundamental de la libertad. Declara *que los departamentos legislativos no ejercerán nunca los poderes ejecutivo y judicial, ni cualquiera de ellos; que el ejecutivo no ejercerá los poderes legislativo y judicial, ni cualquiera de ellos; que el judicial no ejercerá nunca los poderes legislativo y ejecutivo, ni cualquiera de ellos*. Esta declaración se ajusta con exactitud a la doctrina de Montesquieu tal como se ha interpretado, y no es violada en un solo punto por el plan de la Convención. No tiene más alcance que prohibir a cualquiera de los departamentos íntegros que ejerza los poderes de cualquiera de los otros. En la misma Constitución a la que antecede, se admite una fusión parcial de estos poderes. El magistrado ejecutivo posee un veto limitado sobre el cuerpo legislativo, y el Senado, que es parte integrante de la legislatura, es un tribunal de acusación para los miembros de los departamentos ejecutivo y judicial. Los miembros de este último son nombrados por el departamento ejecutivo y destituibles por la misma autoridad con aprobación de las dos ramas legislativas. Por último, cierto número de funcionarios del gobierno son designados anualmente por el departamento legislativo. Como la provisión de cargos públicos, especialmente de los cargos ejecutivos, es una función ejecutiva por naturaleza, los autores de la Constitución han infringido, cuando menos en este punto, la regla que ellos mismos establecieron.

Paso por alto las constituciones de Rhode Island y de Connecticut porque fueron formuladas antes de la Revolución, y hasta antes de que el principio que se estudia se convirtiera en objeto de atención política.

La Constitución de Nueva York no contiene declaración alguna sobre este punto; pero claramente se ve que se redactó con la mirada fija en el peligro que ofrece mezclar indebidamente a los diferentes departamentos. Sin embargo, le da al magistrado ejecutivo un dominio parcial sobre el departamento legislativo; y lo que es más, le da una intervención semejante al departamento judicial; e inclusive mezcla a los departamentos ejecutivo y judicial en el ejercicio de esta intervención. En el cuerpo que hace los

nombramientos, los miembros de la autoridad legislativa están asociados con los de la ejecutiva, cuando se trata de designar a los funcionarios tanto del ejecutivo como del judicial. Y su tribunal de responsabilidades de funcionarios y para corregir errores debe integrarse con una rama de la legislatura y los miembros principales del departamento judicial.

La Constitución de Nueva Jersey ha combinado los distintos poderes del gobierno más que cualquiera de las anteriores. El gobernador, que es el magistrado ejecutivo, es nombrado por la legislatura; es, además, juez de equidad y juez para asuntos de sucesiones y de menores; es miembro del Tribunal Supremo de Apelación, y presidente con voto de calidad de una de las ramas legislativas. Esta misma actúa como consejo ejecutivo del gobernador y constituye en su unión el Tribunal de Apelación. Los miembros del departamento judicial son designados por el departamento legislativo, y pueden ser destituidos por un sector de éste, al declarar el otro que hay lugar a proceder.

Según la Constitución de Pensilvania, el presidente, que es el jefe del departamento ejecutivo, es elegido anualmente en una votación en que predomina el departamento legislativo. Junto con un consejo ejecutivo, nombra a los miembros del departamento judicial, e integra un tribunal de acusación para juzgar a todos los funcionarios, tanto judiciales como ejecutivos. Los jueces de la Corte Suprema y los jueces de paz parece que también pueden ser removidos por la legislatura; así como que se somete a ésta en ciertos casos el derecho de indulto del ejecutivo. Los miembros del consejo ejecutivo se convierten *ex officio* en jueces de paz con jurisdicción en todo el Estado.

En Delaware, el primer magistrado ejecutivo es elegido anualmente por el departamento legislativo. Los presidentes de las dos ramas legislativas son vicepresidentes en el departamento ejecutivo. El jefe del ejecutivo, con seis personas más, de las que cada rama legislativa nombra tres, constituyen el Tribunal Supremo de Apelaciones; en el nombramiento de los otros jueces le ayuda el departamento legislativo. En los demás Estados los miembros de la legislatura pueden ser jueces de paz simultáneamente; en este Estado, los miembros de una de sus divisiones son jueces de paz *ex officio*, como lo son también los miembros del consejo ejecutivo. Los

funcionarios principales del departamento ejecutivo son escogidos por el legislativo, y una rama de este último se erige en jurado de responsabilidad de funcionarios, en el concepto de que todos éstos pueden ser destituidos :a petición de la legislatura.

Maryland ha adoptado la máxima en los términos más incondicionales, declarando que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial deben estar siempre separados y ser diferentes unos de otros. No obstante, su Constitución hace que al magistrado ejecutivo lo elija el departamento legislativo; y el departamento ejecutivo a los miembros del judicial.

El lenguaje de Virginia es todavía más explícito con relación a este asunto. Su' Constitución declara *que los departamentos. ejecutivo, legislativo y judicial deben ser diversos y diferentes; a fin de que ninguno de ellos ejerza los poderes que pertenezcan justamente a cualquiera de los otros; y ninguna persona podrá ejercer a un tiempo los poderes de más de uno de dichos departamentos, con excepción de los jueces de los tribunales de los condados, que podrán ser elegidos para cualquiera de las Cámaras*. En realidad, encontramos no sólo esta excepción expresa referente a los miembros de los tribunales inferiores, sino que el primer magistrado y su consejo ejecutivo son nombrados por la legislatura; que dos miembros de dicho consejo son desplazados cada tres años al arbitrio de la legislatura, y que todos los puestos principales, tanto ejecutivos como judiciales, se proveen por el mismo departamento. La prerrogativa ejecutiva del indulto también se otorga en un caso al departamento legislativo.

La Constitución de la Carolina del Norte, que declara *que los poderes del gobierno, legislativo, ejecutivo y judicial, deben ser perpetuamente diversos y diferentes entre sí*, atribuye al mismo tiempo al poder legislativo, el nombramiento no sólo del jefe del ejecutivo, sino de todos los funcionarios principales tanto en ese departamento como en el judicial.

En la Carolina del Sur, la Constitución dispone que la magistratura ejecutiva sea elegida por el departamento legislativo. Concede también a este último el privilegio de nombrar a los miembros del departamento judicial, incluyendo a los jueces de paz y alguaciles mayores, y el nombramiento de los funcionarios del departamento ejecutivo, hasta el grado de capitán en el ejército y la armada del Estado.

En la Constitución de Georgia, donde se enuncia que *los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial serán diversos y diferentes, de modo que ninguno de ellos ejerza los poderes que correspondan justamente a los otros*, vemos que el departamento ejecutivo ha de integrarse a virtud de los nombramientos que hará la legislatura; y que la prerrogativa ejecutiva del indulto será ejercida en definitiva por la misma autoridad. Inclusive los jueces de paz deben ser designados por la legislatura.

Al citar estos casos en que los departamentos ejecutivo, legislativo y judicial no se han conservado completamente separados y distintos, no deseo que se me considere como abogado de las organizaciones especiales de los varios gobiernos estatales. Bien comprendo que entre los muchos excelentes principios a que dan expresión, presentan fuertes huellas de la precipitación y hasta de la inexperiencia con que se formularon. Demasiado se advierte que en algunas ocasiones el principio fundamental ha sido violado a virtud de una mezcla excesiva y aun de una consolidación real de los distintos poderes, y que en ningún caso se han tomado precauciones adecuadas para mantener en la práctica la separación delineada sobre el papel. Lo que he querido poner en claro es que la acusación que se hace a la Constitución propuesta, de violar la sagrada máxima del gobierno libre, no está justificada, ni por el sentido verdadero que impartió su autor a esa máxima, ni por la interpretación que se le ha dado hasta ahora en América. Este interesante asunto será continuado en el artículo siguiente.

PUBLIO

(James Madison es considerado el autor de este escrito)

NÚMERO 48

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Demostramos en el último artículo que el apotegma político en él examinado no exige que los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial estén absolutamente aislados unos de otros. Procuraré en seguida demostrar que a no ser que estos departamentos se hallen tan íntimamente relacionados y articulados que cada uno tenga injerencia constitucional en los otros, el grado de separación que la máxima exige como esencial en un gobierno libre no puede nunca mantenerse debidamente en la práctica.

Todo el mundo está de acuerdo en que los poderes propios de uno de los departamentos no deben ser administrados completa ni directamente por cualquiera de los otros. Es también evidente que ninguno de ellos debe poseer, directa o indirectamente, una influencia preponderante sobre los otros en lo que se refiere a la administración de sus respectivos poderes. No puede negarse que el poder tiende a extenderse y que se le debe refrenar eficazmente para que no pase de los límites que se le asignen. Por tanto, después de diferenciar en teoría las distintas clases de poderes, según que sean de naturaleza legislativa, ejecutiva o judicial, la próxima tarea, y la más difícil, consiste en establecer medidas prácticas para que cada uno pueda defenderse contra las extralimitaciones de los otros. ¿En qué debe consistir esa defensa? He ahí el gran problema al que es necesario darle solución.

¿Será suficiente con señalar precisamente los límites de estos departamentos en la constitución del gobierno y con encomendar a estas

barreras de pergamino la protección contra el espíritu usurpador del poder? Ésta es la garantía en que parecen haber confiado de preferencia los redactores de la mayoría de las constituciones americanas. Pero la experiencia nos enseña que se ha concedido a la eficacia de esta providencia un valor que no tiene; y que es indispensablemente necesaria una defensa más adecuada para los miembros más débiles del gobierno y en contra de los más poderosos. El departamento legislativo está extendiendo por dondequiera la esfera de su actividad y absorbiendo todo dominio en su impetuoso torbellino.

Los fundadores de nuestras Repúblicas merecen tales elogios por la sabiduría de que han dado prueba, que ninguna tarea puede ser menos agradable que la de señalar los errores en que incurrieron. El respeto a la verdad nos obliga, sin embargo, a observar que no parecen haber apartado los ojos un solo instante del peligro que representan para la libertad las prerrogativas desmesuradas de un magistrado hereditario, ávido de apoderarse de todo y apoyado y fortalecido por un sector hereditario de la autoridad legislativa. Parece que nunca tuvieron presente el peligro de las usurpaciones legislativas, que al concentrar todo el poder en las mismas manos, conducen necesariamente a la misma tiranía con que nos amenazan las invasiones del ejecutivo.

En un gobierno en que un monarca hereditario dispone de numerosos y dilatados privilegios, el departamento ejecutivo debe ser considerado con justicia como la fuente de peligro y ser vigilado con todo el celo que debe inspirar el amor a la libertad. En una democracia, donde una multitud de individuos ejercen en persona las funciones legislativas y están continuamente expuestos, por su incapacidad para deliberar regularmente y para tomar medidas concertadas, a las ambiciosas intrigas de sus magistrados ejecutivos, bien se puede temer que la tiranía brote en la primera ocasión favorable. Pero en una República representativa, donde la magistratura ejecutiva está cuidadosamente limitada tanto por lo que hace a la extensión como a la duración del poder, y donde la potestad legislativa es ejercida por una asamblea a la que la influencia que piensa que tiene sobre el pueblo le inspira una confianza intrépida en su propia fuerza, que es lo bastante numerosa para sentir todas las pasiones que obran sobre una

multitud, pero no tan numerosa como para no poder dedicar a los objetos de sus pasiones los medios que la razón prescribe, es contra la ambición emprendedora de este departamento contra la que el pueblo debe sentir sospechas y agotar todas sus precauciones.

El departamento legislativo tiene en nuestros gobiernos una superioridad que procede de otras circunstancias. Como sus poderes constitucionales son a la vez más extensos y menos susceptibles de limitarse con precisión, puede encubrir con tanta mayor facilidad, bajo medidas complicadas e indirectas, las usurpaciones que realiza a costa de los departamentos coordinados. A menudo es cuestión verdaderamente difícil en los cuerpos legislativos, el saber si los efectos de determinada medida se extenderán o no más allá de la esfera legislativa. En cambio, como el poder ejecutivo está circunscrito a un círculo más estrecho y es de naturaleza más sencilla, y como el judicial tiene su campo demarcado por linderos aún menos inciertos, los designios usurpadores de cualquiera de ambos departamentos se descubrirían en seguida y se malograrían. Ni es esto todo, pues dado que el departamento legislativo es el único que tiene acceso a los bolsillos del pueblo, y posee en algunas constituciones una libertad completa y en todas una influencia preponderante sobre las retribuciones de quienes desempeñan los otros departamentos, resulta que los últimos vienen a quedar en una situación de dependencia que facilita aún más las usurpaciones del primero.

He acudido a nuestra propia experiencia para determinar si es verdad lo que he expuesto con relación a este tema. Si fuese necesario comprobar esta experiencia mediante pruebas concretas, podríamos multiplicarlas indefinidamente. Encontraría un testigo en cada ciudadano que ha participado en la administración pública o ha seguido su curso con atención. Podría recoger abundantes comprobantes en los registros y archivos de todos los Estados de la Unión. Pero en calidad de prueba más concisa y a la vez más satisfactoria, me referiré al ejemplo de dos Estados, según el testimonio de dos autoridades irrecusables.

El primer ejemplo es el de Virginia, Estado que, como ya vimos, declaró expresamente en su Constitución que los tres grandes departamentos no deben mezclarse. La autoridad que invocamos en su apoyo es el señor

Jefferson, que además de las facilidades de que dispuso para observar el funcionamiento del gobierno, era el primer magistrado de éste. Para exponer completas las ideas que su experiencia le inculcó con relación a este asunto, será preciso citar un pasaje un poco largo de sus interesantísimas Notas sobre el Estado de Virginia, p. 195.

Todos los poderes del gobierno, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, convergen en el cuerpo legislativo. La concentración de ellos en las mismas manos constituye precisamente la definición del gobierno despótico. No atenúa la cosa el que esos poderes sean ejercidos por muchas manos y no por una sola. Ciento setenta y tres déspotas serían sin duda tan opresores como uno solo, y si alguien lo duda, que se fije en la República de Venecia. Tampoco nos vale el que los hayamos elegido nosotros mismos. Un despotismo electivo no es el gobierno por el que luchamos; sino uno que no solamente se funde en principios libres, sino que sus poderes estuvieran divididos y equilibrados de tal modo entre distintos cuerpos de magistrados, que ninguno pasara de sus límites legales sin ser contenido y reprimido eficazmente por los otros. Por esta razón, la Convención que aprobó el estatuto del gobierno, adoptó como base de él la de que los departamentos ejecutivo, legislativo y judicial fueran distintos y diferentes, y que ninguna persona ejerciera simultáneamente los poderes de más de uno de ellos. Pero no se estableció una barrera entre estos diversos poderes. Los miembros del judicial y del ejecutivo quedaron bajo la dependencia del legislativo por lo que hace al sostenimiento de sus cargos y algunos para poder continuar en ellos. Por lo tanto, si la legislatura asume poderes ejecutivos y judiciales, no es fácil que halle oposición, ni puede ser eficaz caso de que la encuentre, porque entonces puede dar a sus procedimientos la forma de leyes de la Asamblea, lo cual los hará obligatorios a las otras ramas. Es así como en muchos casos ha resuelto sobre derechos que debían haber sido objeto de una controversia judicial, y como se está convirtiendo en costumbre el hecho de dirigir al ejecutivo durante todo el tiempo que dura el período de sesiones.

El otro Estado que tomaré como ejemplo es Pensilvania, y la otra autoridad, el *Consejo de Censores*, reunido en los años de 1783 y 1784. La tarea de este cuerpo era en parte, como lo señaló la Constitución, *averiguar si la Constitución se había conservado inviolada en todas sus partes, y si las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno habían cumplido con su deber como protectores del pueblo, o habían asumido otros poderes o deberes de mayor importancia que aquellos a que tenían derecho conforme a la Constitución, o los habían ejercido*. Al realizar su cometido, el consejo tuvo necesariamente que comparar los actos del legislativo y del ejecutivo con los poderes constitucionales de estos departamentos; y de los hechos enumerados, cuya verdad fue reconocida por los dos partidos que hubo en el consejo, se desprende que la Constitución fue violada flagrantemente por la legislatura en una variedad de casos de importancia.

Un gran número de leyes habían sido promulgadas violando sin necesidad aparente la regla de que todas las leyes de carácter público deben ser antes impresas con objeto de que las conozca el pueblo, a pesar de que ésta es una de las precauciones principales en que la Constitución confía para evitar los actos indebidos de la legislatura.

El juicio por jurado, establecido por la Constitución, había sido violado y se había echado mano de poderes no delegados por ésta.

Los poderes del ejecutivo habían sido usurpados.

Los salarios de los jueces, que la Constitución expresamente exige que sean fijos, se habían variado en algunas ocasiones; y los casos pertenecientes al departamento judicial se le habían sustraído a menudo para que conociera de ellos y los resolviera el legislativo.

Los que quieran conocer los detalles relativos a cada uno de estos grupos pueden consultar las *Actas del consejo*, las cuales se hallan impresas. De estos hechos se encontrará que algunos pueden achacarse a las circunstancias peculiares producidas por la guerra, pero la mayor parte han de considerarse como brotes espontáneos de un gobierno mal constituido.

Parece también que el departamento ejecutivo se ha hecho culpable de frecuentes infracciones de la Constitución. Pero a este respecto haré tres observaciones: primera, una gran porción de estos casos fueron engendrados directamente por las necesidades de la guerra, o recomendados

por el Congreso o el comandante en jefe; segunda, en la mayoría de los demás casos estaban de acuerdo con el modo de sentir, declarado o conocido, del departamento legislativo; tercera, el departamento ejecutivo de Pensilvania se distingue de los de los otros Estados en el número de miembros que lo componen. En este aspecto tiene tanto parecido a una asamblea legislativa como a un consejo ejecutivo. Estando sus miembros a la vez libres del freno de la responsabilidad individual, tratándose de sus actos colectivos y animándose con el mutuo ejemplo y la influencia de unos sobre otros, era natural que se atrevieran más fácilmente a adoptar medidas no autorizadas, que en aquellos lugares donde el departamento ejecutivo es administrado por una o pocas manos.

La conclusión que mis observaciones me autorizan a deducir es que la sola determinación en un pergamino de los límites constitucionales de los varios departamentos no es suficiente salvaguardia contra las usurpaciones que conducen a la concentración tiránica de todos los poderes gubernamentales en las mismas manos.

PUBLIO

(James Madison es considerado el autor de este escrito)

NÚMERO 49

AL pueblo del Estado de Nueva York:

El autor de las Notas sobre el Estado de Virginia, citadas en el último artículo, ha añadido a este valioso trabajo el borrador de una Constitución preparada con ánimo de presentarla ante una Convención que la legislatura debió convocar en 1783 con el objeto de establecer una Constitución en aquel Estado. Como todo lo que procede de su pluma, el plan se distingue por un pensamiento original, comprensivo y exacto; y es tanto más merecedor de nuestro estudio cuanto que muestra un apego ferviente al gobierno republicano y una clara visión de las peligrosas tendencias contra las cuales es necesario protegerlo. De las precauciones que aconseja, hay una en que parece que confía en definitiva para que ampare a los departamentos más débiles contra las invasiones de los más fuertes, que quizás sea puramente personal y que no debemos pasar por alto, dada la relación que tiene con la materia de nuestra investigación presente.

Propone que *siempre que dos de las tres ramas del gobierno, cada una mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, concurran en estimar que es necesaria una Convención para reformar la Constitución, o corregir las infracciones a ésta, se convocará una Convención con dicho objeto*.

Como el pueblo constituye la única fuente legítima del poder y de él procede la carta constitucional de que derivan las facultades de las distintas ramas del gobierno, parece estrictamente conforme a la teoría republicana volver a la misma autoridad originaria, no sólo cuando sea necesario

ampliar, disminuir o reformar los poderes del gobierno, sino también cada vez que cualquiera de los departamentos invada los derechos constitucionales de los otros. Como los distintos departamentos se hallan exactamente en el mismo plano de acuerdo con los términos de su mandato común, es evidente que ninguno de ellos puede pretender que posee un derecho exclusivo o superior para fijar los límites entre sus respectivos poderes. ¿Y de qué otra manera han de evitarse las usurpaciones de los más fuertes, o enmendarse los agravios sufridos por los más débiles, sino acudiendo al pueblo, que, como otorgante del mandato, es el único que puede declarar su significado verdadero y exigir que se cumpla?

No es discutible que este razonamiento posee gran valor y que debe concederse que prueba la necesidad de trazar y de mantener abierto un camino para que la decisión del pueblo se exprese en ciertas grandes y extraordinarias ocasiones. Pero se presentan inconvenientes insuperables que se oponen a ese recurso al pueblo como medio ordinario de mantener a los distintos departamentos del poder dentro de sus límites constitucionales.

En primer lugar, esta medida no abarca el caso en que dos de los departamentos se coliguen en contra del tercero. Si la autoridad legislativa, que posee tantos medios de influir sobre los móviles de los otros departamentos, consiguiera ganarse a cualquiera de ellos, o nada más a la tercera parte de sus componentes, el departamento restante no resultaría favorecido por esa disposición reparadora. Sin embargo, no insisto en esa objeción porque puede pensarse que se endereza más bien contra la modificación del principio que contra este mismo.

En segundo lugar, puede considerarse como una objeción inherente al principio el que como toda apelación al pueblo llevaría implícita la existencia en el gobierno de algún defecto, la frecuencia de estos llamados privaría al gobierno, en gran parte, de esa veneración que el tiempo presta a todas las cosas y sin la cual es posible que ni los gobiernos más sabios y libres poseerían nunca la estabilidad necesaria. Si es cierto que todos los gobiernos se apoyan en la opinión, no es menos cierto que la fuerza de la opinión en cada individuo, y su influencia practica sobre la conducta, dependen en gran parte del número de individuos que cree que comparten la misma opinión. La razón del hombre, como el hombre mismo, es tímida y

precavida cuando se halla sola y adquiere firmeza y confianza en proporción al número de aquellos con quienes se asocia. Cuando los ejemplos que fortalecen la opinión son antiguos a la vez que numerosos, se sabe que producen doble efecto. En un país de filósofos no debería pesar esta consideración. Bastaría una inteligencia ilustrada para inculcar la devoción por las leyes. Pero una nación de filósofos es tan poco probable como la raza de reyes filósofos anhelada por Platón. Y en toda nación que no sea esa, el gobierno más racional no encontrará superflua la ventaja de tener de su lado los prejuicios de la comunidad.

El peligro de alterar la tranquilidad general interesando demasiado las pasiones públicas, constituye una objeción todavía más seria contra la práctica de someter frecuentemente las cuestiones constitucionales a la decisión de toda la sociedad. A pesar del éxito que ha rodeado las revisiones de nuestras formas tradicionales de gobierno, éxito que tanto honra la virtud y la inteligencia del pueblo americano, debe confesarse que tales experimentos son demasiado delicados para repetirlos a menudo sin necesidad. Recordemos que todas las constituciones existentes fueron establecidas en medio de un peligro que reprimía las pasiones más hostiles al orden y la concordia; de una entusiasta confianza del pueblo hacia sus patrióticos líderes que ahogó la acostumbrada diversidad de opiniones respecto a los grandes problemas nacionales, de un fervor universal por las formas nuevas, opuestas a las antiguas, originando el resentimiento y la indignación universales contra aquel gobierno, y en una sazón en que el espíritu de partido relacionado con las transformaciones por efectuar o con los abusos por corregir, no podía infiltrar su levadura en la operación. Las situaciones futuras en las que debemos esperar encontrarnos no presentan ninguna seguridad equivalente contra el peligro que se teme.

Pero la objeción más importante de todas es que las decisiones que probablemente resultarían de las apelaciones a que nos referimos, no responderían al propósito de mantener el equilibrio constitucional del gobierno. Ya hemos visto que la tendencia de los gobiernos republicanos es el engrandecimiento del departamento legislativo a expensas de los demás. Por lo tanto, los departamentos ejecutivo y judicial son los que comúnmente recurrirían al pueblo. ¿Pero fuera un lado u otro, disfrutarían todos de la

misma ventaja al hacerse la prueba? Examinemos sus distintas situaciones. Los miembros de los departamentos ejecutivo y judicial son pocos y sólo pueden ser conocidos personalmente por una pequeña fracción del pueblo. Los del último, por la manera como son nombrados, así como por la naturaleza y duración de su destino, se hallan demasiado lejos del pueblo para participar de sus simpatías. Los primeros son generalmente objeto de desconfianza, y su administración está siempre expuesta a ser desfigurada y a que se vuelva impopular. Los miembros del departamento legislativo, en cambio, son numerosos. Están distribuidos entre el pueblo y viven en su seno. Sus relaciones de parentesco, de amistad y de simple conocimiento, comprenden a una gran proporción de la parte más influyente de la sociedad. La naturaleza de sus cargos públicos entraña una influencia personal sobre el pueblo, así como que son de modo más inmediato los guardianes de confianza de los derechos y libertades de aquél. Con semejantes ventajas, es poco probable que la parte adversa tuviera una oportunidad pareja de obtener un resultado favorable.

Pero el partido del legislativo no sólo estaría en aptitud de defender mejor su causa ante el pueblo, sino que verosímilmente se erigiría en jueces a sus miembros. La misma influencia que les ganó la elección en la legislatura, les ganaría un puesto en la Convención. Si éste no fuera el caso de todos, lo sería probablemente de muchos y casi seguramente de esos personajes principales de los que todo depende en esta clase de cuerpos. En resumen, la Convención estaría integrada principalmente por hombres que han sido, que eran de hecho o que esperaban ser miembros del departamento cuya conducta se iba a juzgar. Serían consiguientemente partes en la cuestión misma que deberían decidir.

Sin embargo, a veces ocurría que se hicieran estas apelaciones en circunstancias menos adversas a los departamentos ejecutivo y judicial. Las usurpaciones de la legislatura pueden ser tan súbitas y flagrantes que no admitan disfraz alguno. Una parte considerable de sus miembros podría unirse a las otras ramas y el poder ejecutivo hallarse en manos de una persona querida del pueblo. En semejantes circunstancias es posible que las predisposiciones favorables al sector legislativo pesarían menos sobre la resolución del público. Pero aun así, no puede esperarse nunca que verse

sobre los méritos verdaderos de la cuestión. Dicha resolución se hallaría inevitablemente relacionada con el espíritu de los partidos preexistentes o de los que surgieran con motivo de la misma cuestión. También se hallaría enlazada con personas de calidad distinguida y de amplia influencia en la comunidad. Se pronunciaría por los mismos que habían sido promotores u opositores de las medidas sobre las que recaería la resolución. Y sería no la razón, sino las pasiones públicas quienes juzgarían. Y, sin embargo, sólo la razón del público debe reprimir y regular el gobierno. Las pasiones de ser reprimidas y reguladas por éste.

Averiguamos en el último artículo que las simples declaraciones escritas en la Constitución no bastan para mantener a los distintos departamentos en el círculo de sus derechos legales. En éste demostramos que apelar al pueblo en ocasiones no sería una providencia adecuada ni efectiva para dicho objeto. No entraré a examinar hasta qué punto serían convenientes las medidas de otra índole que se encuentran en el plan a que me refiero arriba. Algunas se hallan incuestionablemente fundadas en sólidos principios políticos y todas ellas han sido formuladas con singular inventiva y precisión.

PUBLIO

(No se sabe con certeza a quien corresponde la autoría de este artículo, ya que para unos fue Alexander Hamilton el autor, mientras que para otros, la autoría debe recaer en James Madison)

NÚMERO 50

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Es posible que se sostenga que, en vez de llamamientos ocasionales al pueblo, los cuales están expuestos a las objeciones ya manifestadas, las apelaciones periódicas constituyen el medio propio y adecuado de evitar y corregir las infracciones a la Constitución.

Se notará que al examinar estos expedientes me limito a su aptitud para hacer que se cumpla la Constitución, manteniendo a los distintos departamentos del poder dentro de los límites debidos, sin considerarlos en particular como medios para reformar la Constitución misma. Bajo el primer aspecto, los llamamientos al pueblo en períodos fijos parecen casi tan poco recomendables como los que se hacen en circunstancias especiales y al presentarse éstas. Si los períodos estuvieran separados por breves intervalos, las medidas sujetas a revisión y rectificación serían de fecha reciente y estarían ligadas con todas las circunstancias que tienden a viciar y pervertir el resultado de las revisiones ocasionales. Si los períodos estuviesen distantes unos de otros, la misma reflexión es aplicable a todas las medidas recientes; y si bien la lejanía de las otras puede favorecer su revisión imparcial, esta ventaja es inseparable de inconvenientes que parecen compensarla. En primer lugar, la remota perspectiva de la censura pública sería un freno demasiado débil para apartar al poder de los excesos a los que lo impulse la fuerza de motivos presentes. ¿Puede imaginarse que una asamblea legislativa de cien o doscientos miembros, ansiosamente resuelta a conseguir alguna finalidad preferida, que al perseguirla rompe las

trabas constitucionales, se detendría en su camino al reflexionar sobre la revisión y censura de su conducta dentro de diez, quince o veinte años? En segundo lugar, los abusos habrían producido frecuentemente todos sus dañinos efectos antes de que el remedio se aplicase. Y, finalmente, donde esto no ocurriera, los referidos abusos se habrían hecho viejos, echado raíces y no sería fácil extirparlos.

El proyecto de revisar la Constitución con el fin de corregir las violaciones recientes a la misma, así como para otros propósitos, ha sido ensayado de hecho en uno de los Estados. Uno de los fines del *Consejo de Censores* reunido en Pensilvania en 1783 y 1784 era, como ya vimos, el de inquirir *si la Constitución había sido violada, y si el departamento legislativo y el ejecutivo se habían invadido uno al otro*. Este importante y novedoso experimento político merece, desde varios puntos de vista, una atención muy especial. Bajo algunos aspectos y como experimento aislado, realizado en circunstancias un tanto peculiares, quizás no se considere del todo concluyente. Pero aplicado al caso en cuestión, envuelve ciertos hechos que me atrevo a señalar como una ilustración completa y satisfactoria del razonamiento de que me he servido.

Primero. De los nombres de los señores que integraron el Consejo se deduce que, por lo menos algunos de sus miembros más activos y prominentes, también habían participado activa y destacadamente en los partidos existentes en el Estado.

Segundo. Resulta que los mismos activos y prominentes miembros del consejo habían sido miembros influyentes y activos de las ramas legislativa y ejecutiva durante el período que debía analizarse; e inclusive abogados o adversarios de las mismas medidas que se sometía a la prueba constitucional. Dos de los miembros habían sido vicepresidentes del Estado, y otros varios, miembros del consejo ejecutivo dentro de los últimos siete años. Uno de ellos había sido presidente y varios otros miembros distinguidos de la asamblea legislativa durante el mismo período.

Tercero. Cada página de sus actuaciones atestigua la influencia de todas estas circunstancias sobre el tono de las deliberaciones. Durante todo el tiempo que funcionó el consejo, se vio dividido en dos bandos rígidos y violentos, hecho reconocido y lamentado por ellos mismos, y que, aunque

no lo hubiera sido, queda probado con la misma amplitud por sus solas actuaciones. En todos los problemas, por nimios que fueran o aunque no guardaran relación entre sí, los mismos nombres aparecen enfrentándose invariablemente en columnas opuestas. Todo observador que no tenga prejuicios puede advertir sin peligro de equivocarse y al mismo tiempo sin intención de hacer cargos a uno solo de los partidos, o a cualesquiera individuos de ellos, que debe haber sido la pasión, y no la razón, quien inspiró sus decisiones. Cuando los hombres ponen en juego su razón serenamente y con libertad con relación a una variedad de cuestiones diversas, inevitablemente se forman opiniones diferentes sobre varias de ellas. Cuando los gobierna una pasión común, sus opiniones, si así pueden llamarse, serán uniformes.

Cuarto. Es, por lo menos, problemático el que las decisiones de esa entidad no malinterpreten en varios casos los límites prescritos a los departamentos legislativo y ejecutivo, en vez de reducirlos y limitarlos a sus esferas constitucionales.

Quinto. Nunca he sabido que las decisiones del *Consejo sobre asuntos constitucionales*, ya sean acertadas o erróneas, hayan tenido influencia alguna para variar la práctica pasada en las interpretaciones legislativas. Inclusive parece, si no me equivoco, que en una ocasión la legislatura contemporánea rechazó la interpretación del *Consejo*, y aun salió triunfante de la contienda.

Este cuerpo de censores, como se ve por lo anterior, demuestra a la vez con sus investigaciones la existencia del mal y con su ejemplo la ineficacia del remedio.

Esta conclusión no puede invalidarse alegando que el Estado donde se efectuó el experimento estaba en crisis y había sido previamente y durante mucho tiempo inflamado y perturbado violentamente por la furia de los partidos. ¿Hemos de suponer que en cualquier otro período de siete años el Estado se verá libre de partidos? ¿Hemos de imaginar que cualquier otro Estado, en ese o en cualquier otro período que se señale, se verá exento de ellos? Semejante circunstancia no debe imaginarse ni desearse; porque la extinción de los partidos supone necesariamente o bien una alarma

universal porque peligre la seguridad pública o bien la extinción absoluta de la libertad.

Si se tomara la precaución de excluir de las asambleas elegidas por el pueblo para revisar la administración del gobierno a todas las personas que hubieran estado ligadas con éste durante un período determinado, las dificultades subsistirían aún. La importante tarea caería probablemente en manos de hombres de capacidad inferior, que en otros aspectos no estarían mejor dotados. Aunque no hubieran estado interesados personalmente en la administración y, por lo tanto, no fueran partes inmediatas en las medidas por examinar, es probable que estarían comprometidos con los partidos relacionados con esas medidas y que serían elegidos bajo sus auspicios.

PUBLIO

(Se duda acerca de si fue Alexander Hamilton o James Madison el autor de este escrito)

NÚMERO 51

AL pueblo del Estado de Nueva York:

¿A qué expediente recurriremos entonces para mantener en la práctica la división necesaria del poder entre los diferentes departamentos, tal como la estatuye la Constitución? La única respuesta que puede darse es que como todas las precauciones de carácter externo han resultado inadecuadas, el defecto debe suplirse ideando la estructura interior del gobierno de tal modo que sean sus distintas partes constituyentes, por sus relaciones mutuas, los medios de conservarse unas a otras en su sitio. Sin que ello tenga la presupción de emprender una exposición completa de esta importante idea, arriesgaré unas cuantas observaciones generales, que quizás la hagan más clara y nos capaciten para formarnos un juicio más seguro sobre los principios y la estructura del gobierno proyectado por la Convención.

Con el fin de fundar sobre una base apropiada el ejercicio separado y distinto de los diferentes poderes gubernamentales, que hasta cierto punto se reconoce por todos los sectores como esencial para la conservación de la libertad, es evidente que cada departamento debe tener voluntad propia y, consiguientemente, estar constituido en forma tal que los miembros de cada uno tengan la menor participación posible en el nombramiento de los miembros de los demás. Si este principio se siguiera rigurosamente, requeriría que todos los nombramientos para las magistraturas supremas, del ejecutivo, el legislativo y el judicial, procediesen del mismo origen, o sea del pueblo, por conductos que fueran absolutamente independientes

entre sí. Quizá este sistema de constituir los diversos departamentos resultase en la práctica menos difícil de lo que parece al imaginárselo. Como quiera que sea, algunas complicaciones y gastos suplementarios serían consecuencia de que se llevase a efecto, por lo cual hay que admitir ciertas variaciones respecto del principio. Especialmente por lo que hace a la integración del departamento judicial puede ser inoportuno insistir rigurosamente en dicho principio: primero, porque siendo indispensable que sus miembros reúnan condiciones peculiares, la consideración esencial debe consistir en escoger el sistema de elección que mejor garantice que se logran estos requisitos; segundo, porque la tenencia permanente de los cargos que existe en ese departamento debe hacer desaparecer bien pronto toda sensación de dependencia respecto de la autoridad que los confiere.

Es igualmente evidente que los miembros de cada departamento deberían depender lo menos posible de los otros por lo que respecta a los emolumentos anexos a sus empleos. Si el magistrado ejecutivo y los jueces no fueran independientes de la legislatura en este punto, su independencia en todos los demás sería puramente nominal.

Pero la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa, en este caso como en todos, deben ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto. Quizás pueda reprochársele a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto para reprimir los abusos del gobierno. ¿Pero qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda

alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares.

Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos, se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos. La vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia no son menos necesarios al distribuir los poderes supremos del Estado.

Pero es imposible darle a cada departamento el mismo poder de autodefensa. En el gobierno republicano predomina necesariamente la autoridad legislativa. El remedio de este inconveniente consiste en dividir la legislatura en ramas diferentes, procurando por medio de diferentes sistemas de elección y de diferentes principios de acción, que estén tan poco relacionadas entre sí como lo permita la naturaleza común de sus funciones y su común dependencia de la sociedad. Inclusive puede ser indispensable tomar todavía otras precauciones para defenderse de peligrosas usurpaciones. De la misma manera que el peso de la autoridad legislativa requiere que se divida en la forma que explicamos, la debilidad de la ejecutiva puede exigir, en cambio, que se la fortalezca. Un veto absoluto frente a la legislatura se presenta a primera vista como la defensa natural de que debe dotarse al magistrado ejecutivo. Pero quizá esto no resulte ni del todo seguro ni suficiente por sí solo. En ocasiones ordinarias tal vez no se ejerza con bastante energía y en las extraordinarias se preste a pérfidos abusos. ¿No sería posible que este defecto del veto absoluto se obviara estableciendo una relación entre el departamento más débil y la rama menos poderosa del departamento más fuerte, por virtud de la cual se induzca a esta última a apoyar los derechos constitucionales del primero, sin verse demasiado desligada de los derechos del departamento a que pertenece?

Si los principios en que se fundan estas observaciones son exactos, como estoy convencido de que lo son, y se aplicaran como norma a las

constituciones de los diversos Estados, y a la Constitución federal, se vería que si la última no se apega perfectamente a ellos, las primeras son aún menos capaces de soportar una prueba de esa clase.

Hay, además, dos consideraciones especialmente aplicables al sistema federal americano, que lo colocan bajo una perspectiva interesantísima.

Primera. En una República unitaria, todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno; y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes. En la compleja República americana, el poder de que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo.

Segunda. En una República no sólo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte. En las diferentes clases de ciudadanos existen por fuerza distintos intereses. Si una mayoría se une por obra de un interés común, los derechos de la minoría estarán en peligro. Sólo hay dos maneras de precaverse contra estos males: primero, creando en la comunidad una voluntad independiente de la mayoría, esto es, de la sociedad misma; segundo, incluyendo en la sociedad tantas categorías diferentes de ciudadanos que los proyectos injustos de la mayoría resulten no sólo muy improbables sino irrealizables. El primer método prevalece en todo gobierno que posee una autoridad hereditaria o que se designa a sí misma. Sin embargo, esta precaución es precaria en el mejor de los casos; porque un poder independiente de la sociedad tanto puede hacer suyos los designios injustos del partido mayoritario como los justos intereses del minoritario, e inclusive alzarse contra los dos partidos. Del segundo método tenemos un ejemplo en la República federal de los Estados Unidos. Mientras en ella toda autoridad procederá de la sociedad y dependerá de ella, esta última estará dividida en tantas partes, tantos intereses diversos y tantas clases de ciudadanos, que los derechos de los individuos o de la minoría no correrán grandes riesgos por causa de las combinaciones

egoístas de la mayoría. En un gobierno libre la seguridad de los derechos civiles debe ser la misma que la de los derechos religiosos. En el primer caso reside en la multiplicidad de intereses y en el segundo, en la multiplicidad de sectas. El grado de seguridad depende en ambos casos del número de intereses y de sectas; y éste puede aventurarse que dependerá de la extensión del país y del número de personas sometidas al mismo gobierno. La opinión que expongo sobre este asunto debe hacer que todos los amigos sinceros y sensatos del régimen republicano encuentren especialmente digno de elogio un sistema federal apropiado, ya que demuestra que los proyectos opresores de la mayoría resultarán más fáciles mientras más reducidos sean los Estados o Confederaciones en que se divida el territorio de la Unión, que disminuiría la mejor garantía que tienen los derechos de todos los ciudadanos bajo los modelos republicanos de gobierno y, en consecuencia, que es preciso aumentar proporcionalmente la estabilidad e independencia de algún miembro del gobierno, que es la única otra garantía que existe. La justicia es la finalidad del gobierno, así como de la sociedad civil. Siempre nos hemos esforzado por alcanzarla y seguiremos esforzándonos hasta establecerla, o hasta perder la libertad en su búsqueda. En una sociedad. cuya organización deja al partido más fuerte en aptitud de unirse al más débil, se puede decir que reina la anarquía tan ciertamente como en el estado de naturaleza, en que el individuo más débil carece de protección contra la violencia de los más fuertes; y de la misma manera que en el último caso, incluso éstos se ven inducidos por lo inseguro de su situación a someterse a un gobierno que proteja igualmente a unos y a otros; así, en el primer caso, el partido o facción más poderoso se encontraría arrastrado, por el mismo motivo, a desear un gobierno que protegiese a todos los partidos, fuertes o débiles. Es indudable que si el Estado de Rhode Island se separara de la Confederación y tuviera que valerse por sí solo, la inseguridad de los derechos bajo la forma popular de gobierno dentro de límites tan estrechos, facilitaría de tal modo la opresión por parte de mayorías facciosas, que algún poder totalmente independiente del pueblo sería pronto llamado por las mismas facciones cuyo desgobierno había demostrado que era necesario. En la vasta República de los Estados Unidos y entre la gran diversidad de intereses, partidos y sectas que abarca, una

coalición integrada por la mayoría de toda la sociedad rara vez podría formarse sobre la base de principios que no fuesen los de la justicia y el bien general; a la vez que, estando los partidos minoritarios menos amenazados por el capricho de los mayoritarios, también habrá menos pretexto para proteger su seguridad, introduciendo en el gobierno una voluntad independiente de los segundos o, en otras palabras, una voluntad independiente de la propia sociedad. No es menos cierto que importante el que, pese a las opiniones contrarias que se han sustentado, cuanto más amplia sea una sociedad, con tal de mantenerse dentro de una esfera factible, más capacitada se hallará para gobernarse a sí misma. Y felizmente para la causa republicana, la esfera factible puede ampliarse a una gran extensión, modificando y combinando discretamente el principio federal.

PUBLIO

(Se duda si fue Alexander Hamilton o James Madison el autor de este escrito)

NÚMERO 52

AL pueblo del Estado de Nueva York:

De las investigaciones más generales llevadas a cabo en los cuatro últimos artículos, pasaré a examinar de modo más particular las distintas partes del gobierno. Comenzaré por la Cámara de Representantes.

El primer aspecto en el que debe considerarse este miembro del gobierno se relaciona con las condiciones de electores y elegidos.

Las de los primeros han de ser las mismas de los electores de la rama más numerosa de las legislaturas estatales. La definición del derecho de sufragio se considera con toda razón como un artículo fundamental del gobierno republicano. Le correspondía, por tanto, a la Convención definir y establecer en la Constitución este derecho. Dejarlo a la merced de la reglamentación circunstancial del Congreso habría sido impropio por la razón que se acaba de citar. Y haberlo sometido al arbitrio legislativo de los Estados habría sido inoportuno por la misma razón, y por la razón suplementaria de que habría hecho que dependiera demasiado de los gobiernos de los Estados la rama del gobierno federal que sólo en el pueblo debe apoyarse. El haber reducido los diferentes requisitos en los diferentes Estados a una norma uniforme habría sido probablemente tan poco satisfactorio para algunos Estados como difícil para la Convención. La disposición que adoptó ésta resulta, como se ve, la mejor de las que se hallaban a su alcance. Debe satisfacer a todos los Estados porque se ajusta al patrón ya establecido, o que establezca el Estado mismo. Representara una seguridad para los Estados Unidos, porque debiendo fijarla las

constituciones locales, no puede ser alterada por los gobiernos de los Estados, y no es de temerse que el pueblo de éstos reforme esta parte de sus constituciones de modo tal que reduzca los derechos que la Constitución federal les concede.

Como las condiciones de elegibilidad están menos cuidadosa y acertadamente definidas en las constituciones de los Estados, y son al propio tiempo más susceptibles de sujetarse a cierta uniformidad, han sido muy oportunamente examinadas y reglamentadas por la Convención. Un representante de los Estados Unidos debe tener veinticinco años de edad, contar siete como ciudadano del país y ser, en la época de su elección, habitante del Estado que representará, y mientras esté en funciones no ha de desempeñar cargo alguno que dependa de los Estados Unidos. Con esas sensatas limitaciones, la puerta del gobierno federal se abre al mérito de cualquier clase, al nativo o al adoptivo, al viejo o al joven, sin mirar la pobreza o la riqueza, ni a determinada profesión ni fe religiosa.

El plazo para el cual se elige a los representantes corresponde a otra fase de la cuestión. Para juzgar de la oportunidad de este artículo hay que tener en cuenta dos cuestiones: primera, si en este caso serán seguras las elecciones bienales; segunda, si serán necesarias o útiles.

Primera. Así como es esencial a la libertad que el gobierno en general tenga intereses comunes con el pueblo, es particularmente esencial que el sector que ahora estudiamos dependa inmediatamente del pueblo y simpatice estrechamente con él. Las elecciones frecuentes son, sin duda alguna, la única política que permite lograr eficazmente esta dependencia y esta simpatía. Pero es imposible calcular con precisión qué grado especial de frecuencia es absolutamente necesario para ese objeto, y debe depender de una porción de circunstancias con las cuales puede estar en contacto. Consultemos a la experiencia, a la guía que deberíamos seguir siempre que sea posible encontrarla.

El artificio de la representación como medio de sustituir a la reunión personal de los ciudadanos era, cuando más, poco conocido en las comunidades políticas de la Antigüedad, y es únicamente en épocas modernas, por vía de consecuencia, cuando podremos hallar ejemplos instructivos. Y aun aquí, con el objeto de ahorrarnos una búsqueda

demasiado vaga y difusa, será conveniente limitarse a los contados ejemplos que son más conocidos y que más parecido guardan con el caso que nos preocupa. El primero de los que se encuentran en este caso es el que nos ofrece la *Cámara de los Comunes* de la Gran Bretaña. La historia de este departamento de la Constitución inglesa, anteriormente a la fecha de la Carta Magna, es demasiado oscura para resultar instructiva, y aun su existencia es objeto de discusión por parte de los historiadores políticos. Las crónicas más antiguas, de fecha algo posterior a la que indicamos, prueban que los parlamentos sólo debían celebrar sesión un año sí y otro no, no que debían ser elegidos anualmente. E inclusive estas sesiones anuales se hallaban de tal modo sujetas a lo que libremente resolviera el monarca, que con varios pretextos la ambición real se ingeniaba para lograr frecuentes y peligrosas interrupciones. Para remediar este agravio, una ley del reinado de Carlos II dispuso que las interrupciones no se prolongaran más de tres años. Al subir al trono Guillermo III, cuando ocurrió una revolución en el gobierno, este problema volvió a estudiarse con mayor seriedad, declarándose que entre los derechos fundamentales del pueblo se contaba el de que los parlamentos se reuniesen con frecuencia. Por otro decreto, aprobado años después bajo ese mismo reinado, el término *frecuentemente*, que aludía. al período trienal establecido en tiempos de Carlos II, recibió una significación precisa, ordenándose expresamente que se convocara un nuevo parlamento dentro de los tres años siguientes a la terminación del anterior. Se sabe que el último cambio, de tres a siete años, fue introducido muy al principio de este siglo, ante la alarma con motivo de la sucesión de la casa de Hannover. De estos hechos se deduce que la frecuencia máxima que se ha considerado necesaria respecto a las elecciones, en ese reino, con la finalidad de ligar a los representantes con sus electores, no va más allá de una renovación cada tres años. Y si podemos argumentar sobre la base del grado de libertad que se ha logrado conservar, inclusive con las elecciones septenales, y los demás elementos viciosos de la constitución parlamentaria, no será dudoso que la reducción del período, de siete años a tres, así como las demás reformas necesarias, intensificarían la influencia del pueblo sobre sus representantes, hasta el punto de convencernos de que las elecciones bienales, bajo el sistema

federal, no pueden ser un peligro para la dependencia que la Cámara de Representantes debe sentir respecto a sus electores.

Hasta hace poco, las elecciones en Irlanda se ordenaban por completo al arbitrio de la Corona, y se repetían raras veces, como no fuera al ascender al trono un nuevo príncipe, o en alguna otra ocasión extraordinaria. El parlamento que empezó bajo Jorge II, subsistió durante todo su reinado, o sea cosa de treinta y cinco años. Los representantes sólo dependían del pueblo por lo que hace al derecho de este ultimo a llenar las vacantes ocasionales, eligiendo nuevos miembros, y a la posibilidad de algún suceso que tuviera como resultado una nueva elección general. También la capacidad del parlamento irlandés para defender los derechos de sus electores, si es que estaba dispuesto a ello, fue coartada a un grado extremo por el dominio de la Corona sobre los asuntos que podían ser objeto de deliberación. Últimamente, según creo, se han abolido estas trabas y, además, se han establecido los parlamentos elegibles por períodos de ocho años. La experiencia nos descubrirá los efectos que tendrán estas reformas parciales. El ejemplo de Irlanda, según podemos ver, arroja poca luz sobre la materia. Nuestra conclusión, hasta donde es posible deducirla, debe ser que si el pueblo de ese país ha sido capaz de conservar algo de sus libertades a pesar de todas esas trabas, la franquicia de las elecciones bienales le aseguraría todo género de libertades que puedan depender de la relación apropiada entre sus representantes y él.

Pero proyectemos más cerca nuestras averiguaciones. El ejemplo de estos Estados, cuando eran colonias británicas, reclama particular atención, aunque es tan bien conocido que poco habrá que decir sobre él. El principio de la representación, al menos en una rama de la legislatura, estaba en vigor en todos ellos. Pero los períodos de elección eran diferentes y oscilaban entre uno y siete años. ¿Tenemos razones para suponer, en vista del espíritu y la conducta de los representantes del pueblo, antes de la Revolución, que las elecciones bienales habrían sido peligrosas para las libertades públicas? El espíritu que se manifestó en todas partes al comienzo de la lucha y que logro vencer los obstáculos que se oponían a la independencia, es la mejor prueba de que en todos lados se había disfrutado de una dosis de libertad suficiente para inculcar tanto el sentimiento de su valor como el afán por

ensancharla correctamente. Esta observación es aplicable lo mismo a las colonias donde las elecciones eran menos frecuentes que a aquellas donde se repetían a menudo. Virginia fue la primera colonia que resistió las usurpaciones parlamentarias de la Gran Bretaña, y fue también la primera en aprobar, por medio de un acto público, la declaración de independencia. Sin embargo, si mis informaciones son ciertas, las elecciones en ese Estado eran septenales bajo el gobierno anterior. Presento este ejemplo concreto, no como prueba de méritos especiales, pues es probable que en aquellas circunstancias la prioridad fuese accidental, y menos para demostrar la ventaja de las elecciones septenales, pues comparadas con las más frecuentes, resultan inadmisibles, sino como una prueba, que considero muy sustancial, de que las elecciones bienales no implican ningún peligro para las libertades del pueblo.

Recordaremos tres circunstancias que fortalecerán no poco la conclusión que se desprende de estos ejemplos. La primera es que la legislatura federal sólo ha de poseer una fracción de la autoridad legislativa suprema de que dispone íntegramente el Parlamento Británico, y que, con raras excepciones, fue ejercida por las asambleas coloniales y la legislatura irlandesa. Es una máxima aceptada y con sólido fundamento la de que cuando no entren en juego otras circunstancias, cuanto más grande sea el poder, menor debe ser su duración y, a la inversa, que cuanto menor es el poder, con mayor tranquilidad puede prolongarse su duración. En segundo lugar, en otra oportunidad quedó demostrado que la legislatura federal se verá no sólo reprimida por su dependencia respecto del pueblo, a semejanza de otros cuerpos legislativos, sino que, además, estará vigilada y controlada por las varias legislaturas colaterales, cosa que no ocurre con otros cuerpos legislativos. Y en tercer lugar, no hay comparación posible entre los medios de que dispondrán los sectores mas permanentes del gobierno federal para reducir a la Cámara de Representantes, si es que se encuentran dispuestos a ello, desviándola de cumplir sus deberes para con el pueblo, y los medios de influir sobre la rama popular que poseen las otras ramas del gobierno que arriba citamos. Así pues, con menos poder de que abusar, los representantes federales tendrán por un lado menos tentaciones y por otro se verán sujetos a una doble vigilancia.

PUBLIO

(Existen dudas sobre si fue Alexander Hamilton o James Madison el autor de este escrito)

NÚMERO 53

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Quizás se me recuerde aquí la observación en boga, relativa a que *donde acaban las elecciones anuales, empieza la tiranía*. Si es cierto, como frecuentemente se ha advertido, que los dichos que se convierten en proverbios suelen fundarse en la razón, no es menos cierto que una vez establecidos, suelen a menudo aplicarse a casos a los cuales no alcanza su razón de existir. No necesito buscar pruebas más allá del caso que nos ocupa. ¿Cuál es la razón en que se basa esta frase proverbial? Ningún hombre caerá en el ridículo de pretender que existe una relación natural entre el sol o las estaciones y el período dentro del cual la virtud humana puede resistir a las tentaciones del poder. Felizmente para el género humano, la libertad no se halla limitada en este aspecto a una época determinada, sino que yace entre extremos donde caben todas las variaciones que pueden ser requeridas por las diversas situaciones y circunstancias que concurren en la sociedad civil. La elección de magistrados podría ser, si así resultare conveniente, y como de hecho lo ha sido, diaria, semanal o mensual, lo mismo que anual; y si las circunstancias requieran faltar a la regla de un lado, ¿por qué no también del otro? Fijando nuestra atención en los períodos establecidos en nuestro país para las elecciones de las ramas más numerosas de las legislaturas estatales, vemos que no coinciden más en este caso que en los relativos a elecciones de los otros magistrados civiles. En Connecticut y Rhode Island, los períodos son de medio año. En los demás Estados, excepto en la Carolina del Sur, son

anuales. En este último son bienales, tal como se propone para el gobierno federal. La diferencia entre los períodos más cortos y los más largos es de cuatro por uno; y, sin embargo, no sería fácil demostrar que Connecticut o Rhode Island están mejor gobernados o disfrutan de mayor libertad que la Carolina del Sur, o que cualquiera de estos Estados se distingue en esos aspectos y por esas causas de los Estados cuyo período electivo difiere de los de ambos.

Buscando los fundamentos de esta doctrina sólo hemos descubierto uno, que es totalmente inaplicable a nuestro caso. La importante distinción tan bien comprendida en América, entre una Constitución establecida por el pueblo e inalterable por el gobierno y una ley establecida por éste y alterable por su voluntad, parece haber sido mal comprendida y menos observada en otros países. Dondequiera que ha residido el supremo poder de legislar, se ha supuesto que residía también una potestad plena para cambiar la forma de gobierno. Inclusive en la Gran Bretaña, donde los principios de la libertad política y civil han sido más discutidos y donde más se habla de los derechos de la Constitución, se sostiene que la autoridad del Parlamento es suprema e ilimitada, tanto con respecto a la Constitución como a los objetos ordinarios sobre los que dispone el legislador. De acuerdo con esto, y en distintas ocasiones, han cambiado por medio de actos legislativos algunos de los artículos más fundamentales del gobierno, especialmente en los períodos electivos; y en la última, no sólo introdujeron las elecciones septenales en lugar de las trienales, sino que por el mismo acto se prorrogaron a sí mismos, por cuatro años más, el período para el que fueron elegidos por el pueblo. Al fijarse la atención en estas prácticas peligrosas, se ha producido la consiguiente alarma entre los adeptos del gobierno libre, cuya piedra de toque estriba en la frecuencia de las elecciones, incitándoles a asegurar de algún modo esa libertad contra el peligro al que se halla expuesta. Donde no existiese una Constitución superior al gobierno, ni pudiese existir, no habría modo de buscar una garantía constitucional semejante a la establecida en los Estados Unidos. Por lo tanto, habría que buscar otra índole de seguridades; ¿y qué mejor seguridad, en ese caso, que la de escoger un espacio de tiempo fijo y familiar, y recurrir a él como norma para medir el peligro de las

innovaciones, para hacer que cristalice el sentir de la nación y para unir los esfuerzos de los patriotas? El espacio de tiempo más sencillo y conocido, aplicable al caso, era el de un año; y así un laudable celo inculcó esta doctrina con el objeto de erigir alguna barrera contra las innovaciones graduales de un gobierno sin límites, de que los avances en el camino de la tiranía deberían medirse según el grado hasta el que se abandonaran las elecciones anuales. ¿Pero qué necesidad puede haber de aplicar este expediente a un gobierno limitado, como lo estará el gobierno federal por la autoridad de una Constitución suprema? ¿O quién pretenderá que las libertades del pueblo americano no se hallarán más seguras bajo las elecciones bienales, inalterablemente fijadas por esa Constitución, que las de cualquier otro país donde las elecciones sean anuales, o hasta más frecuentes, pero donde se hallen sujetas a las alteraciones establecidas por el poder ordinario del gobierno?

La segunda cuestión que propusimos se refiere a si las elecciones bienales son necesarias o útiles. Lo apropiado de la respuesta afirmativa resaltará de varias y muy claras consideraciones.

No puede ser un legislador competente quien no una la rectitud de intención y un sano juicio a cierto conocimiento de los objetos sobre los cuales ha de legislar. Una parte de este conocimiento puede adquirirse recurriendo a medios de información que están al alcance de los hombres lo mismo en posiciones privadas que públicas. Otra parte. sólo puede conseguirse o al menos solo puede conseguirse a fondo, mediante la experiencia efectiva en el cargo que exige que se utilice. En todos los casos semejantes, el período de servicio debería, por lo tanto, guardar cierta proporción con la intensidad de los conocimientos prácticos indispensables para su debida ejecución.

El período de servicio legislativo establecido en la mayoría de los Estados, para la rama más numerosa, es, como ya hemos visto, de un año. La cuestión, pues, puede formularse bajo esta sencilla forma: ¿no guarda el período de dos años mayor proporción con los conocimientos necesarios para la legislación federal, que el de un año con los que hacen falta para la legislación en los Estados? La sola enunciación de la cuestión, en la forma que la presento, sugiere la respuesta que debe dársele.

En un Estado unitario, los conocimientos requeridos se refieren a las leyes existentes, las cuales son las mismas en todo él y más o menos familiares a todos los ciudadanos, y a los asuntos generales del Estado, que se circunscriben a un círculo estrecho, no son muy variados y ocupan gran parte de la atención y la conservación de todas las clases del pueblo. El gran teatro de los Estados Unidos ofrece una escena muy diferente. Las leyes distan tanto de ser uniformes, que varían en cada Estado; mientras que los asuntos públicos de la Unión están esparcidos en un inmenso espacio y extremadamente diversificados por causa de los asuntos locales que se relacionan con ellos, por lo que resulta difícil estudiarlos como es debido en otro lugar que en las asambleas centrales, adonde aportarán sus conocimientos los representantes de todas las partes de este imperio. Sin embargo, los miembros de cada Estado deben poseer cierto conocimiento de los problemas e inclusive de las leyes generales de todos los Estados. ¿Cómo regular el comercio extranjero por medio de leyes uniformes, sin conocer el comercio, los usos, los puertos y las disposiciones de los distintos Estados? ¿Cómo reglamentar atinadamente el comercio entre los diferentes Estados, sin saber algo sobre su situación respectiva en este y otros aspectos? ¿Cómo establecer los impuestos juiciosamente y recaudarlos con eficacia, si no se adaptan a las diferentes leyes y a las circunstancias locales que tengan conexión con estos asuntos en los distintos Estados? ¿Cómo reglamentar la milicia de modo uniforme, sin el correspondiente conocimiento de las numerosas circunstancias internas que distinguen a los Estados entre sí? Como éstos son los objetos principales sobre los que recae la legislación federal, nos sugieren la extensa información que los representantes deben adquirir. Los demás objetos internos requerirán un grado de información en proporción con su importancia.

Es cierto que todas estas dificultades disminuirán gradualmente en forma considerable. La tarea más laboriosa será la inauguración correcta del gobierno y la confección primigenia de un código federal. Cada año será más fácil mejorar la versión original, a la vez que las enmiendas irán siendo menores en número. Los asuntos tratados con anterioridad por el gobierno constituirán una fuente asequible y exacta de información para los nuevos

miembros. Los negocios de la Unión se convertirán cada vez más en temas de curiosidad y conversación de la generalidad de los ciudadanos. Y el creciente intercambio entre los ciudadanos de Estados diferentes contribuirá no poco a difundir un conocimiento recíproco de sus problemas y éste a su vez a la asimilación general de sus usos y leyes. Pero aun descontando todas estas circunstancias, las atenciones de la legislación federal seguirán excediendo en novedad y complicación a las labores legislativas de un solo Estado, hasta el punto de justificar el período más prolongado de servicio que se asigna a los que han de desempeñarlas.

Un sector de conocimientos que debe formar parte del saber de un representante federal, y que no habíamos citado, es el de los asuntos extranjeros. Al reglamentar nuestro propio comercio, no sólo debería estar enterado de los tratados entre los Estados Unidos y otras naciones, sino también de la política comercial y de las leyes de éstas. Tampoco debería ser totalmente profano en derecho internacional, dado que éste se halla sometido al gobierno federal en cuanto puede ser objeto apropiado de la legislación municipal. Y aunque la Cámara de Representantes no ha de participar de modo inmediato en las negociaciones y arreglos con el extranjero, aun así, por la inevitable relación entre los distintos sectores de la cosa pública, las partes que especificamos exigirán frecuente atención en el curso de la legislación ordinaria y a veces reclamarán una sanción y cooperación legislativas de carácter especial. No hay duda que algo de este conocimiento puede adquirirse estudiando aisladamente, pero hay otra parte que sólo las fuentes públicas de información pueden impartir, y el mejor modo de dominarlo íntegramente consiste en atender estas cuestiones en la práctica durante el período efectivo de servicios en la legislatura.

Quedan otras consideraciones menos importantes tal vez, pero que no dejan de merecer cierta atención. La distancia que muchos de los representantes tendrán que recorrer y los arreglos a que los obligará esta circunstancia, pueden constituir objeciones mucho más serias, en el caso de ciertos individuos idóneos, si el servicio se limita a un año que si se ampliara a dos. Aquí no puede aducirse el caso de los delegados al actual Congreso. Es verdad que se les elige anualmente; pero las asambleas legislativas consideran su reelección como un hecho natural, en tanto que la

elección de los representantes por el pueblo no se basaría en el mismo principio.

Un pequeño número de miembros, como ocurre en todas las asambleas semejantes, serán hombres de un talento superior, y por medio de reelecciones frecuentes se convertirán en miembros veteranos que dominarán a fondo los asuntos públicos y quizás bastante dispuestos a aprovechar esas ventajas. Cuanto mayor sea la proporción de nuevos miembros y cuanto menor el nivel de instrucción de la mayoría, más expuestos estarán a caer en las asechanzas que es posible que se les tiendan. Esta observación es aplicable igualmente a las relaciones que habrán de existir entre la Cámara de Representantes y el Senado.

Uno de los inconvenientes inseparables de las ventajas de nuestras elecciones frecuentes, aun en los Estados particulares cuando son extensos y sólo celebran una sesión legislativa al año, consiste en que las elecciones falsas no pueden investigarse y anularse a tiempo para que la decisión surta el efecto debido. Si logra obtener su credencial, por ilegales que sean sus procedimientos, el miembro irregular que ocupa su puesto tiene la seguridad de conservado el tiempo suficiente para satisfacer sus propósitos. De aquí el pernicioso estímulo que anima a utilizar medios ilegales para conseguir credenciales anómalas. Si las elecciones para la legislatura federal fueran anuales, esta práctica podría convertirse en un abuso muy serio, especialmente en los Estados más distantes. Cada Cámara es, como necesariamente debe ser, juez de sus elecciones y de las condiciones y credenciales de sus miembros; y sean los que fueren los perfeccionamientos sugeridos por la experiencia para simplificar y acelerar el proceso en los casos controvertidos, pasaría una parte tan grande del año antes de que el miembro ilegítimo pudiera ser privado de su asiento, que la perspectiva de ese resultado sería un freno muy débil contra los medios ilícitos e ilegales de obtener un escaño.

Todas esas consideraciones en conjunto nos autorizan para afirmar que las elecciones bienales serán tan útiles para los asuntos del pueblo como seguras para su libertad.

PUBLIO

(No se sabe con precisión si fue Alexander Hamilton o James Madison el autor de este escrito)

NÚMERO 54

AL pueblo del Estado de Nueva York:

El aspecto bajo el cual examinaré a continuación la Cámara de Representantes se refiere a la distribución de sus miembros entre los distintos Estados, la cual debe determinarse con sujeción a la misma regla que existe tratándose de impuestos directos.

Nadie sostiene que el número de habitantes en cada Estado no debería servir de norma para regular la proporción de los representantes del pueblo de cada uno. La adopción de la misma norma para el señalamiento de impuestos tampoco será muy discutida, si bien en este caso la regla de ninguna manera se funda en el mismo principio. En el primero, la regla se refiere a los derechos personales del pueblo, con los que está en una conexión natural y universal. En el último, se refiere a la proporción de la riqueza, de la que en ningún caso constituye una medida exacta, sino muy poco adecuada en los casos ordinarios. Pero pese a la imperfección de la disposición tal como se aplica a la riqueza y contribuciones relativas de los Estados, es evidente que es la menos objetable de las medidas practicables y que estaba demasiado reciente la aprobación general que había obtenido en América, para no ser preferida fácilmente por la Convención.

Se nos dirá que todo esto está admitido; ¿pero se deduce del hecho de que se adopte el número de pobladores como medida de representación o el de esclavos sumados al de ciudadanos libres, como base tributaria, que los esclavos han de incluirse en la regla relativa a la representación numérica? Los esclavos se consideran como objeto del derecho de propiedad no como

personas. Por lo tanto, se les debe incluir en los cálculos de los impuestos basados en la propiedad, y excluirlos de la representación, ya que ésta se fija en vista de un censo de personas. He aquí cómo entiendo la objeción, enunciada en toda su fuerza. Con la misma sinceridad expondré el razonamiento que presentan quienes la rechazan.

Nos adherimos a la doctrina -podría decir uno de nuestros hermanos del Sur- de que la representación se relaciona más directamente con las personas y la tributación con la propiedad, y estamos de acuerdo en que esta diferencia se aplique al caso de nuestros esclavos. Pero nos vemos precisados a negar el hecho de que los esclavos sean considerados meramente como propiedades y bajo ningún aspecto como personas. Lo cierto es que participan de ambas cualidades, ya que nuestras leyes los consideran en algunos casos como personas y en otros como propiedades. Al tener que trabajar no para sí mismo sino para un amo, al poder ser vendido por un amo a otro y al estar siempre expuesto a que se coarte su libertad y a recibir castigos corporales, según el capricho de otro hombre, el esclavo puede parecer inferior a la categoría humana y clasificarse entre aquellos animales irracionales a los que se aplica la denominación legal de bienes. Pero por otra parte, al estar protegido en su vida y en sus miembros contra la violencia ajena, inclusive la del dueño de su trabajo y su libertad, y al ser susceptible de castigo por toda violencia que cometa con otros, no es menos evidente que el esclavo está considerado por la ley como miembro de la sociedad y no como parte del mundo irracional, como persona moral y no como un simple artículo de propiedad. La Constitución federal decide, por lo tanto, muy oportunamente, el caso de nuestros esclavos, al considerarlos con el carácter mixto de personas y de propiedades. Ése es en realidad su verdadero carácter. Es el carácter que les atribuyen las leyes bajo las cuales viven; y no puede negarse que sea el criterio verdadero, pues sólo con el pretexto de que las leyes han transformado a los esclavos en objetos de propiedad se les puede discutir un lugar en la computación de habitantes; y dado que es cosa admitida que si las leyes les devolvieran los derechos que les quitaron no sería posible negar a los negros la misma participación en la representación de que disfrutan los demás habitantes.

Este problema puede ser estudiado bajo otro aspecto. Todo el mundo está conforme en que el número de habitantes proporciona la mejor medida de la riqueza y los impuestos, de la misma manera que constituye la única pauta correcta para la representación. ¿Habría sido imparcial o consecuente la Convención, rechazando a los esclavos de las listas de habitantes al calcular las participaciones representativas e insertándolos en cambio al examinar las tarifas tributarias? ¿Podía esperarse razonablemente que los Estados del Sur dieran su consentimiento para un sistema que consideraba a sus esclavos como hombres hasta cierto punto con el objeto de imponerles una carga, pero se negaba a tratarlos en la misma forma cuando era el caso de conferir ventajas? ¿No hemos de expresar también cierta sorpresa al ver que los que reprochan a los Estados del Sur su barbarie al reputar como propiedades a una parte de sus hermanos, sostengan a su vez que el gobierno en que participarán todos los Estados debe considerar a esta desdichada raza como propiedad, en un grado aún mayor que las mismas leyes de que se quejan?

Quizás pueda replicarse que los esclavos no se encuentran incluidos en el censo de representantes en ninguno de los Estados donde existen. Ni votan ni aumentan los votos de sus amos. Luego, ¿conforme a qué principio se les debe incluir en el cálculo federal de representantes? Al rechazarlos del todo, la Constitución no haría más que seguir en este punto las leyes que se han invocado como los modelos adecuados.

Esta objeción se refuta con una sola reflexión. Es un principio fundamental de la Constitución propuesta el que, así como el número total de representantes que se asigna a los distintos Estados ha de ser determinado por una disposición federal basada en el número total de habitantes, de la misma manera el derecho de elegir este número señalado a cada Estado ha de ser ejercido por aquella parte de los habitantes del Estado que éste mismo designe. Las condiciones de que depende el derecho de sufragio probablemente no coinciden en ningún Estado. En algunos la diferencia es de mucha consideración. En todos hay cierta fracción de habitantes privados de este derecho por la Constitución local y que están incluidos en el censo que tiene en cuenta la Constitución federal para hacer la distribución de los representantes. Desde este punto de vista, los Estados

del Sur podrían volver la oración por pasiva, insistiendo en que el principio establecido por la Convención exige que se haga caso omiso de la política que sigue cada Estado frente a sus propios habitantes y que, por lo tanto, los esclavos deben incluirse completos en el censo, de igual manera que los demás habitantes que no disfrutan de todos los derechos de ciudadanía por causa de la política que siguen otros Estados. Sin embargo, los que ganarían con este principio renuncian a hacerlo valer en todo su rigor. Sólo piden la misma moderación en ambos lados. Que el caso de los esclavos se trate como excepcional, ya que realmente lo es. Que se adopte mutuamente el expediente transaccional de la Constitución que los considera como habitantes, pero habitantes rebajados por la servidumbre a un nivel menor que el de los hombres libres; lo cual le quita al esclavo unos dos quintos de su condición de hombre.

¿Después de todo, no hay otro terreno en que este artículo de la Constitución admita aún más fácil defensa? Hemos partido de la base de una representación en relación únicamente con las personas, prescindiendo en absoluto de la propiedad. ¿Pero es acaso justa esta idea? El gobierno se constituye para la protección de la propiedad no menos que para la de las personas, de los individuos. Puede, por tanto, considerarse que tanto una como las otras están representadas por los encargados del gobierno. Conforme a este principio, en algunos Estados, y especialmente en el de Nueva York, un sector del gobierno está destinado en especial a ser el defensor de la propiedad, y es elegido, por vía de consecuencia, por la parte de la sociedad más interesada en este objeto del gobierno. En la Constitución federal no prevalece esta política. Los derechos de la propiedad se confían a las mismas manos que los derechos personales. Por lo tanto, al elegir éstas, se debería tener en cuenta hasta cierto punto a la propiedad.

Existe otra razón para que los votos que se fijan en la legislatura federal al pueblo de cada Estado, deban guardar cierta proporción con la riqueza comparativa de los Estados. Éstos no son como los individuos, que ejercen influencia unos sobre otros por virtud de su superioridad de fortuna. Si bien la ley sólo le concede un voto al ciudadano opulento, el respeto e importancia que deriva de su afortunada situación suelen guiar el

voto de los demás hacia los objetos que prefiere; y por este imperceptible cauce los derechos de propiedad intervienen en la representación pública. Pero un Estado no posee esa clase de influencia sobre otros Estados. No es probable que el Estado más rico de la Confederación influya jamás en la elección de un solo representante en cualquier otro Estado. Ni tendrán los representantes de los Estados más grandes y poderosos otra ventaja en la legislatura federal, sobre los representantes de los demás Estados, que la que resulte de su superioridad numérica. Pero si su riqueza e importancia les dan derecho a alguna ventaja, ésta se les debe conceder mediante un aumento en la representación que les corresponde. Desde este punto de vista, la nueva Constitución es sensiblemente diferente de la Confederación actual, lo mismo que de la de los Países Bajos y de otras confederaciones semejantes. En cada una de las últimas, la eficacia de las decisiones federales está sujeta a las resoluciones que tomen posterior y voluntariamente los Estados que integran la Unión. De aquí que éstos, a pesar de no contar sino con el mismo derecho de voto en las asambleas públicas, tengan distinta influencia, según la importancia desigual de esas resoluciones posteriores y voluntarias. Bajo la Constitución propuesta, los actos federales surtirán efectos sin que sea necesaria la intervención de los Estados individuales. Dependerán solamente de la obtención de una mayoría de votos en la legislatura federal y, por lo tanto, cada voto, proceda de un Estado grande o chico, pobre o poderoso, tendrá igual peso y eficacia: del mismo modo que los votos individuales que emiten en una legislatura local los representantes de los condados u otros distritos son exactamente iguales en eficacia y valor, aunque aquéllos difieran entre sí, o si hay alguna diferencia en el caso, ésta procede de la diversidad de características personales de los representantes individuales, más que de ninguna consideración que tenga que ver con la extensión del distrito de donde proviene.

Éste es el razonamiento que un abogado de los intereses del Sur podría esgrimir en este asunto; y aunque parezca un poco forzado en ciertos puntos, sin embargo, en conjunto debo confesar que me reconcilia por completo con el grado de representación establecido por la Convención.

Hay un aspecto en que el establecimiento de una medida común para la representación y la tributación tendrá un efecto en extremo saludable. Como la exactitud del censo que se formara por el Congreso dependerá necesariamente, en alto grado, de la buena disposición, si no es que de la cooperación de los Estados, es de gran importancia que éstos se sientan lo menos inclinados que sea posible a aumentar o a reducir las cifras de su población. Si solamente su participación representativa se rigiera por esta norma, tendrían interés en exagerar el número de sus habitantes. Si la regla fijara únicamente su participación en los impuestos, prevalecería la tentación opuesta. Al extender la norma a ambos objetos, los Estados sentirán intereses contrarios, que equilibrándose y reprimiéndose recíprocamente, producirán la imparcialidad que es necesaria.

PUBLIO

(Con precisión no se sabe si fue Alexander Hamilton o James Madison el autor de este escrito)

NÚMERO 55

AL pueblo del Estado de Nueva York:

El número de miembros que han de integrar la Cámara de Representantes constituye otro punto interesantísimo, en relación con el cual se puede examinar esta rama de la legislatura federal. La verdad es que en toda la Constitución hay pocos artículos más merecedores de nuestro estudio, en vista del respeto que se debe a los personajes que lo han atacado y de la fuerza aparente de sus argumentos. Los cargos que se hacen valer contra él son: primero, que un número tan pequeño de representantes será un guardián poco seguro de los intereses públicos; segundo, que no poseerán el conocimiento que es debido de las circunstancias locales de sus numerosos electores; tercero, que serán extraídos de la clase de ciudadanos que menos compartirá los sentimientos de la masa del pueblo y más apta será a pretender la elevación permanente de unos pocos a costa de rebajar a la mayoría; cuarto, que si este número será insuficiente desde un principio, resultará cada vez más desproporcionado por causa del aumento del pueblo y de los obstáculos que impedirán un aumento correspondiente de representantes.

En general, se puede hacer la observación de que ningún problema político es tan poco susceptible de hallar una solución precisa como el que se refiere al número que más convenga fijar a una legislatura representativa; ni hay ningún punto en que la política de los distintos Estados difiera tanto, lo mismo si comparamos sus asambleas legislativas directamente, que si consideramos la proporción en que se encuentran relativamente al número

de sus electores. Pasando por alto la diferencia que hay entre los Estados más grandes y los más pequeños, como Delaware, cuya rama más numerosa consta de veintiún representantes, y Massachusetts, donde asciende a unos trescientos o cuatrocientos, se advierte una gran diferencia entre Estados de población casi igual. El número de representantes en Pensilvania es de poco más de la quinta parte de los del Estado que acabo de mencionar. Nueva York, cuya población tiene respecto a la de la Carolina del Sur una relación de seis a cinco, sólo cuenta con algo más de la tercera parte del número total de representantes. La misma desigualdad reina entre los Estados de Georgia y Delaware o Rhode Island. En Pensilvania, los representantes no se encuentran respecto de sus electores en proporción mayor de uno por cada cuatro o cinco mil. En Rhode Island, la proporción es de uno por cada mil; y conforme a la Constitución de Georgia, aquella puede llegar a uno por cada diez electores, y debe exceder sin género de duda a la proporción que existe en cualquiera de los otros Estados.

Otra observación general pertinente es que la relación entre los representantes y el pueblo no debe ser la misma donde éste es muy numeroso que donde es muy reducido. Si el número de representantes de Virginia hubiera de regularse por la norma de Rhode Island, a estas fechas llegarían a cuatrocientos o quinientos; y en veinte o treinta años, a mil. Por otra parte, si se aplicara la proporción de Pensilvania al Estado de Delaware, la asamblea representativa de éste se reduciría a siete u ocho miembros. Nada puede ser más engañoso que fundar en principios aritméticos nuestros cálculos políticos. Sesenta o setenta hombres pueden ser investidos de un poder con más confianza que seis o siete. Pero esto no significa que seiscientos o setecientos resultarían proporcionalmente mejores depositarios. Y si ampliamos la suposición a seis o siete mil, habría que invertir todo el razonamiento. Lo cierto es que determinado número mínimo parece indispensable en todos los casos para asegurar los beneficios de la libre deliberación y consulta y para precaverse contra fáciles combinaciones para propósitos indebidos, en tanto que, por otra parte, dicho número debe mantenerse dentro de cierto límite con el objeto de impedir la confusión y los excesos de una multitud. En todas las asambleas muy numerosas, cualquiera que sea la índole de su composición, la pasión

siempre arrebata su cetro a la razón. Aunque cada ciudadano ateniense hubiera sido un Sócrates, sus asambleas habrían seguido siendo turbamultas.

Es asimismo necesario recordar aquí las observaciones que ya se aplicaron al caso de las elecciones bienales. Por la misma razón que las facultades limitadas del Congreso y la intervención de las legislaturas de los Estados justifican que las elecciones sean menos frecuentes de lo que requeriría en otras circunstancias la seguridad del pueblo, los miembros del Congreso pueden ser menos numerosos que si poseyeran todo el poder de legislar y que si no pesaran sobre ellos otras restricciones que las comunes a otros cuerpos legislativos.

Teniendo presentes estas ideas generales, pesemos las objeciones que se han expresado contra el número de miembros propuestos para la Cámara de Representantes. Se ha dicho, en primer lugar, que no es posible confiar un poder tan amplio, sin peligro, a un número tan pequeño.

El número de miembros de que ha de componerse esta división de la legislatura será de sesenta y cinco al tomar posesión el gobierno. Dentro de los tres años siguientes deberá levantarse un censo y se podrá aumentar el número hasta ser de un miembro por cada treinta mil habitantes; y así sucesivamente, cada diez años, debe renovarse el censo y hacerse nuevos aumentos dentro de la limitación que señalamos. No será exagerado anticipar que el primer censo, con arreglo a la proporción de uno por cada treinta mil, aumentará el número de representantes por lo menos hasta cien. Tomando en cuenta a los negros en la proporción de tres quintos, es poco dudoso que la población de los Estados Unidos será para entonces, si no lo es ya, de tres millones. Al cabo de veinticinco años, conforme al tipo calculado de aumento de la población, el número de representantes llegará a doscientos, y en cincuenta años, a cuatrocientos. Supongo que este número pondrá término a todos los temores producidos por la exigüidad de la corporación. Doy por hecho lo que luego demostraré al contestar a la cuarta objeción, o sea que el número de representantes ha de ser aumentado de tiempo en tiempo según lo establece la Constitución. Si se supone lo contrario, admitiría que la objeción es realmente de mucho peso.

Pero el verdadero problema que se ha de resolver es el siguiente: ¿la regla temporal que establece un número tan reducido, ofrece un peligro para la libertad pública? ¿Sesenta y cinco miembros durante los primeros años, cien o doscientos durante varios años más, ofrecen suficiente seguridad como depositarios del poder legislativo de los Estados Unidos, limitado y rodeado de precauciones como está? Confieso que no puedo contestar negativamente sin hacer primero caso omiso de mis impresiones respecto a la índole actual del pueblo americano y a los principios que caracterizan a todos nuestros ciudadanos en su comportamiento político. No puedo concebir que el pueblo de América, con su carácter actual o bajo cualesquiera circunstancias que puedan surgir en un futuro próximo, elegirá, y estará dispuesto a reelegir cada dos años, a setenta y cinco o cien hombres que piensen organizar y realizar proyectos aleves o tiránicos. Soy incapaz de suponer que las legislaturas de los Estados, tan inclinadas a la vigilancia y poseedoras de tantos medios para contrarrestar a la legislatura federal, no conseguirían descubrir y deshacer una conspiración de esta última contra las libertades de los electores de ambas. Tampoco me cabe en la cabeza el que existan ahora, o puedan existir en los Estados Unidos en un breve plazo, sesenta y cinco o cien hombres capaces de solicitar los sufragios del pueblo y que en el corto espacio de dos años desearan traicionar el mandato solemne que les fue conferido o que se atrevieran a hacerlo. Lo que el cambio de circunstancias, el tiempo y una mayor densidad de población puedan producir, sólo puede predecirlo quien posea el don de la profecía, cosa que yo no pretendo. Pero juzgando las cosas por nuestra situación actual y por su estado probable dentro de un plazo razonable de tiempo, debo declarar que las libertades de América no pueden correr peligro a manos del número de personas que propone la Constitución federal.

¿De dónde vendría el peligro? ¿Es que nos asusta el oro extranjero? ¿Si el oro extranjero pudiera corromper tan fácilmente a los gobernantes federales, capacitándolos para engañar y traicionar a sus electores, cómo se explica que todavía seamos un pueblo libre e independiente? El congreso que nos dirigió durante el período de la Revolución era menos numeroso que el cuerpo que va a sucederle; no fue elegido por los ciudadanos en

general, ni era responsable ante ellos de sus actos; aunque se nombró por un año, siendo revocable a discreción, casi siempre se resolvió que continuara en funciones por tres años, y antes de la ratificación de los artículos federales, por un período aún mayor. Sus deliberaciones eran siempre secretas; sólo él negociaba con los países extranjeros; durante todo el transcurso de la guerra el destino de la nación estuvo en sus manos más completamente de lo que esperamos que vuelva a ser el caso tratándose de nuestros futuros representantes; y la magnitud del premio por el que se luchaba y la vehemencia del partido derrotado nos permiten suponer que éste no hubiera tenido escrúpulos para usar otros medios además de la fuerza. Sin embargo, una experiencia afortunada nos enseña que la confianza pública no fue traicionada; ni la integridad de nuestras asambleas públicas sufrió jamás en este sentido, ni por el susurro de una calumnia.

¿El peligro que se teme proviene de otros departamentos del gobierno federal? ¿Pero dónde hallarían los medios el Presidente, el Senado o ambos? Es de creerse que sus emolumentos oficiales no bastarán al efecto y, a menos de que previamente cohechen a la Cámara de Representantes, es imposible que basten excepto para fines muy diversos; y sus fortunas particulares no pueden ofrecer amenaza alguna, dado que todos han de ser ciudadanos americanos. Por lo tanto, los únicos medios de que estará en sus manos disponer, consistirán en la distribución de nombramientos. ¿Es ésta toda la prueba en que basa su acusación la sospecha? A veces se nos dice que este caudal de corrupción será agotado por el Presidente para triunfar de la integridad del Senado. Otras veces, la fidelidad de la otra Cámara será la víctima. La improbabilidad de esta pérfida y mercenaria conspiración de los distintos miembros del gobierno, debería hacer desaparecer este temor por sí sola, ya que sus puestos tienen orígenes tan diferentes entre sí como lo permiten los principios republicanos y que todos son igualmente responsables ante la sociedad que gobiernan. Pero felizmente la Constitución ha establecido una salvaguardia más. Los miembros del Congreso no pueden ocupar ningún cargo civil que se cree o cuyos emolumentos se aumenten durante el plazo para el que fueron elegidos. En consecuencia, no será posible repartir a los miembros en funciones más puestos de los que un azar deje vacantes; y suponer que éstos bastarían para

comprar a los guardianes del pueblo, designados por el pueblo mismo, es renunciar a las normas que deben servir para prever los acontecimientos, sustituyéndolas por una suspicacia ciega y sin límites, con la que tiene que ser inútil razonar. Los verdaderos amigos de la libertad que ceden a los excesos de la pasión, no comprenden el daño que hacen a su causa. Así como hay un grado de depravación en el género humano que requiere cierta dosis de vigilancia y desconfianza, también existen otras cualidades en la naturaleza del hombre que justifican cierto grado de estimación y confianza. El gobierno republicano presupone la existencia de estas cualidades en mayor proporción que cualquier otro. Si las descripciones que han trazado algunos de nuestros conciudadanos al impulso del celo político fueran versiones fieles de la naturaleza humana, deduciríamos que los hombres carecen de la virtud necesaria para gobernarse, y que sólo las cadenas del despotismo pueden evitar el que se destruyan y devoren unos a otros.

PUBLIO

(Existen dudas sobre si fue Alexander Hamilton o James Madison el autor de este escrito)

NÚMERO 56

AL pueblo del Estado de Nueva York:

El segundo cargo contra la Cámara de Representantes radica en que será demasiado reducida para estar verdaderamente penetrada de los intereses de sus electores.

Como esta objeción procede sin duda de la comparación que se establece entre el gran número sugerido de representantes y la gran extensión de los Estados Unidos, el número de sus habitantes y la diversidad de sus intereses, sin tener en cuenta al mismo tiempo las circunstancias que distinguirán a este Congreso de otras entidades legislativas, la mejor manera de responder será explicar brevemente estas peculiaridades.

El principio que exige que los representantes conozcan los intereses y circunstancias de sus electores es tan fundado como importante. Pero este principio no puede extenderse a otros intereses y circunstancias que aquellos con los que se relacionan la autoridad y el cuidado de los representantes. La ignorancia de innumerables asuntos pequeños o especiales, ajenos a la esfera legislativa, no pugna con los atributos indispensables para desempeñar debidamente el mandato legislativo. Por consiguiente, para determinar la amplitud de conocimientos que son precisos para ejercitar determinadas facultades debe atenderse a los objetos que quedan comprendidos dentro del campo que cubren aquéllas.

¿Cuáles serán los objetos de la legislación federal? Los más importantes y que requieren mayores conocimientos locales son el comercio, la

tributación y la milicia.

La reglamentación atinada del comercio exige, como ya dijimos en otro lugar, una información abundante; pero por lo que hace a la parte referente a las leyes y a la situación local de cada Estado, serán suficientes muy pocos representantes para trasmitir esa información a las asambleas federales.

En una gran parte los impuestos consistirán en derechos implicados en la regulación del comercio. Hasta aquí la observación anterior es aplicable a esta materia. Cuando se trate de recaudaciones internas, se necesitará un conocimiento más amplio de las circunstancias del Estado. ¿Pero no lo poseerán en grado suficiente unos cuantos hombres inteligentes, elegidos por las diversas partes del Estado? Dividid a la entidad más grande en diez o doce distritos, y se confirmará que ninguno de ellos tiene intereses locales peculiares que excedan a los conocimientos del representante del distrito a más de esta fuente informativa, las leyes de los Estados, redactadas por representantes de todas sus regiones, seran por sí solas una guía suficiente. En cada Estado se han expedido y tendrán que seguir expidiéndose reglas sobre esta materia, que en muchos casos son tan completas que a la legislatura federal sólo le restará hacer la revisión de las distintas leyes para fundidas en una sola de carácter general. Un hombre hábil y con todos los códigos locales ante él, puede, desde su despacho, compilar una ley sobre ciertos impuestos para toda la Unión, sin la ayuda de otras informaciones orales, y esperamos que cuando los impuestos interiores sean necesarios, particularmente en los casos que requieren la uniformidad en todos los Estados, se preferirán las variedades más sencillas. Para comprender la facilidad que dará a este sector de la legislación federal el auxilio de los códigos de los Estados, supongamos que éste o cualquier otro Estado se halla dividido en cierto número de partes, cada una de las cuales posee y ejercita el derecho de legislar sobre asuntos locales. ¿No es cierto que en los varios volúmenes en que consten sus actuaciones se hallaría una suma de informaciones locales y de trabajo preliminar que facilitaría y abreviaría el de la legislatura general, poniéndolo al alcance de un número más reducido de miembros?

Las asambleas federales recibirán grandes beneficios de otra circunstancia. Los representantes de cada Estado no sólo traerán consigo un conocimiento valioso de sus propias leyes y noticia de la situación especial de sus respectivos distritos, sino que es probable que en todos los casos habrán sido miembros, o quizás lo sean aún, de la legislatura del Estado, donde se reúnen todos los intereses y saber del Estado, y desde la cual pueden ser fácilmente trasmitidos por unas cuantas personas a la legislatura de los Estados Unidos.

Las observaciones hechas respecto a la tributación se aplican con más fuerza todavía al caso de la milicia. Pues por muy diferentes que sean las normas de disciplina en cada Estado, son las mismas en todo su territorio y dependen de circunstancias que es muy poco lo que pueden diferir en sus distintas regiones.

El lector atento habrá notado que el razonamiento expuesto aquí con el objeto de demostrar que es suficiente un número moderado de representantes, no contradice en forma alguna lo que sostuve en otra ocasión con referencia a la amplia información que deberían poseer los representantes y al tiempo necesario para adquirirla. En cuanto concierne a problemas de índole local, esta información resulta indispensable, pero difícil, no por la diferencia de leyes y circunstancias locales dentro de un mismo Estado, sino por la que existe entre los distintos Estados. Examinando aisladamente cada Estado, se comprueba que sus leyes son las mismas y que sus intereses apenas difieren. Por lo tanto, un reducido número de hombres poseerá todos los conocimientos que se requieren para representarlos cumplidamente. Si los intereses y asuntos de cada Estado fueran enteramente sencillos e iguales, el hecho de conocerlos en una de sus partes implicaría su conocimiento en todas, y el Estado entero podría ser representado aptamente por un solo miembro procedente de cualquiera de sus fracciones. Al comparar los distintos Estados, advertimos una gran diversidad en sus leyes, así como en muchas otras circunstancias que se relacionan con la legislación federal, ninguna de las cuales deberían ignorar los representantes federales. Mientras unos pocos representantes de cada Estado pueden trasmitirles el conocimiento oportuno acerca de esto, cada representante tendrá mucho que aprender respecto a todos los demás

Estados. Los cambios que determine el transcurso del tiempo, como ya se dijo, tendrán un efecto asimilador sobre la situación respectiva de los distintos Estados. En cambio, la obra del tiempo sobre los asuntos internos de los Estados, aisladamente considerados, será precisamente opuesta. Hasta hoy algunos Estados son poco más que una sociedad de agricultores. Pocos han progresado en esas ramas de la industria que prestan diversidad y complejidad a los negocios de una nación. Sin embargo, éstos serán los frutos de una sociedad más avanzada y requerirán por parte de cada Estado una representación más perfecta. La previsión de la Convención ha dispuesto lo necesario, por vía de consecuencia, para que el aumento de la población vaya acompañado de la ampliación debida en la rama representativa del gobierno.

La experiencia de la Gran Bretaña, que ha dado al género humano tan numerosas lecciones políticas, tanto en calidad de ejemplos como de advertencias, y que ha sido tan frecuentemente consultada en el curso de estas investigaciones, corrobora el resultado de las reflexiones que acabamos de hacer. El número de habitantes comprendidos en los dos reinos de Inglaterra y Escocia puede estimarse en no menos de ocho millones. Los representantes de estos ocho millones en la Cámara de los Comunes alcanzan a quinientos cincuenta y ocho. De este número, la novena parte es elegida por trescientas sesenta y cuatro personas, y la mitad por cinco mil setecientas veintitrés[36]. No puede suponerse que la mitad elegida de esta suerte, que ni siquiera reside entre el pueblo, pueda contribuir de algún modo a la seguridad del pueblo frente al gobierno, o al conocimiento que posean las asambleas legislativas de las circunstancias e intereses de aquél. Por el contrario, es notorio que más a menudo son representantes e instrumentos del magistrado ejecutivo, que defensores y guardianes de los derechos del pueblo. Pueden considerarse, por lo tanto, con toda exactitud, como algo más que un grupo que debe restarse de los verdaderos representantes nacionales. No obstante esta consideración, nos limitaremos por ahora a verlos exclusivamente bajo este aspecto y tampoco haremos extensiva la resta a gran número de otros representantes que no residen entre sus electores, tienen conexiones muy tenues con ellos y saben muy poco de sus asuntos. Con todas estas concesiones, doscientas setenta y

nueve personas solamente serán las depositarias de los intereses, la seguridad y la felicidad de ocho millones, o sea, que habrá un representante para defender los derechos y exponer la situación de veintiocho mil seiscientos setenta electores, ante una asamblea expuesta a la influencia ejecutiva en toda su fuerza y que posee autoridad sobre todos los ramos de la legislación en una nación cuyos asuntos son en extremo diversos y complicados. A pesar de lo anterior, puede asegurarse tanto que se ha conservado un grado apreciable de libertad bajo estas circunstancias, como que los defectos del Código británico sólo en una proporción pequeñísima son imputables a la ignorancia de la legislatura respecto a la situación del pueblo. Concediendo a este caso la importancia que le corresponde y comparándolo con el de la Cámara de Representantes, tal como ya lo expusimos, parece darnos la seguridad más completa de que la proporción de un representante por cada treinta mil habitantes permitirá que aquélla sea un guardián competente y seguro de los intereses que se le confíen.

PUBLIO

(Con certeza no se sabe si el escrito es de Alexander Hamilton o de James Madison)

NÚMERO 57

AL pueblo del Estado de Nueva York:

El tercer cargo contra la Cámara de Representantes es que procederá de esa clase de ciudadanos que menos simpatía siente por la masa del pueblo y que más propensión tiene a sacrificar ambiciosamente a la mayoría para el engrandecimiento de una minoría.

De todas las objeciones que se han ideado contra la Constitución federal, ésta es, tal vez, la más extraordinaria. En tanto que la objeción en sí misma se dirige contra una supuesta oligarquía, el principio que la informa ataca a la propia raíz del gobierno republicano.

El fin de toda constitución política es, o debería ser, primeramente, conseguir como gobernantes a los hombres que posean mayor sabiduría para discernir y más virtud para procurar el bien público; y en segundo lugar, tomar las precauciones más eficaces para mantener esa virtud mientras dure su misión oficial. La elección de los gobernantes constituye el sistema característico del gobierno republicano. Los medios en que esta clase de gobierno confía para evitar la degeneración de aquéllos son numerosos y variados. El más eficaz consiste en limitar los periodos para los cuales se les designa, en tal forma que sean debidamente responsables ante el pueblo.

Permítaseme ahora que pregunte: ¿qué circunstancias en la constitución de la Cámara de Representantes violan los principios del gobierno republicano o favorecen la elevación de unos pocos sobre la ruina de muchos? Y preguntemos también: ¿es que, por el contrario, todas las

circunstancias no se apegan estrictamente a esos principios y no son escrupulosamente imparciales para con los derechos y las pretensiones de toda clase de ciudadanos?

¿Quiénes van a ser los electores de los representantes federales? No van a serlo los ricos, de preferencia a los pobres; ni los sabios, más que los ignorantes; ni los altivos herederos de nombres ilustres, en vez de los humildes hijos de la oscuridad y de la fortuna adversa. Los electores estarán constituidos por la gran masa del pueblo americano. Serán los mismos que ejerzan en cada Estado el derecho de elegir a la rama correspondiente de la legislatura del Estado.

¿Quiénes van a ser objeto de la elección popular? Cualquier ciudadano cuyo mérito lo señale a la estimación y la confianza de su país. Ningún requisito de riqueza, cuna, fe religiosa o profesión civil puede poner trabas al juicio ni defraudar la inclinación del pueblo.

Si consideramos la situación de los hombres a los que el libre sufragio de sus conciudadanos puede conferir un mandato representativo, hallaremos que ofrece todas las seguridades que pueden desearse o idearse para asegurar que son fieles a sus electores.

En primer lugar, como consecuencia de la distinción de que han sido objeto al preferirlos sus conciudadanos, podemos presumir que en general los distinguirán también las cualidades que justifican esa preferencia y que prometen el cumplimiento sincero y escrupuloso de sus compromisos.

En segundo lugar, ingresarán al servicio público en circunstancias que no pueden dejar de provocar en ellos, siquiera temporalmente, cierto afecto por sus electores. En todo pecho hay una viva sensibilidad para los honores y las muestras de favor, estimación y confianza, que aparte de cualesquiera consideraciones interesadas, es una prenda de que en reciprocidad se procederá con gratitud y benevolencia. La ingratitud es el topico con el que más se declama en contra de la naturaleza humana, y debemos confesar que los ejemplos de ella son demasiado frecuentes y palpables, tanto en la vida pública como en la privada. Pero la intensa y universal indignación que inspira prueba por sí sola la energía y el predominio del sentimiento contrario.

En tercer lugar, los lazos que unen a los representantes se hallan reforzados por móviles de índole más egoísta. El orgullo y la vanidad harán que aquéllos sientan apego por una forma de gobierno que favorece sus pretensiones y los hace partícipes de los honores y distinciones que confiere. Sean cuales fueren los proyectos y esperanzas de algunos temperamentos ambiciosos, en general ocurrirá que gran parte de los hombres que deban su encumbramiento a su influencia sobre el pueblo, se beneficiarán más si conservan su favor que por causa de innovaciones en el gobierno que acaben con la autoridad del pueblo.

De cualquier modo, todas estas seguridades resultarían muy incompletas sin la restricción de las elecciones frecuentes. En cuarto lugar, por tanto, la Cámara de Representantes está constituida de manera que sus miembros tengan que recordar a menudo hasta qué grado dependen del pueblo. Antes de que los sentimientos grabados en su mente por el origen de su elevación sean borrados por el ejercicio del poder, tendrán que prever el momento en que desaparecerán esos poderes, en que el ejercicio que hayan hecho de ellos será revisado y en que deberán descender al mismo nivel del cual fueron elevados y permanecer en él para siempre a menos que el fiel cumplimiento de su misión les haya dado derecho a que sea renovada.

Añadiré, como quinta característica de la organización de la Cámara de Representantes, que los cohíbe de adoptar medidas opresoras, que no pueden promulgar ninguna ley que no sea plenamente aplicable a sí mismos y a sus amigos, al propio tiempo que a la gran masa de la sociedad. Este lazo ha sido considerado siempre como uno de los más fuertes con que la política humana puede unir a los gobernantes y al pueblo. Crea entre ellos esa comunidad de intereses y esa simpatía de sentimientos que en pocos gobiernos se han materializado; pero sin la cual todos degeneran inevitablemente en tiranía. Si se nos pregunta: ¿qué es lo que impedirá a la Cámara de Representantes el hacer excepciones legales a su favor y al de una determinada clase de la sociedad?, contestaré en seguida: el espíritu de todo el sistema; la naturaleza de las leyes justas y constitucionales, y, sobre todo, el vigilante y viril temperamento que mueve al pueblo americano, temperamento nutrido de libertad y que a su vez vivifica a ésta.

Si ese espíritu decayere tanto alguna vez que tolerase una ley que no sea obligatoria para la legislatura a la vez que para el pueblo, será porque éste se hallará dispuesto a tolerar cualquier cosa, pero no la libertad.

Éstas serán las relaciones que habrá entre la Cámara de Representantes y sus electores. El deber, la gratitud, el interés, la ambición misma, son los lazos que provocarán la simpatía y la fidelidad de aquélla hacia la masa del pueblo. Es posible que todos juntos sean insuficientes para dominar el capricho y la maldad del hombre. ¿Pero no son acaso los únicos que el gobierno admite y que la prudencia aconseja? ¿No son los medios característicos y genuinos que el gobierno republicano pone en juego para lograr la libertad y la dicha del pueblo? ¿No son los mismos medios en que se apoyan los gobiernos de todos los Estados para conseguir tan importantes fines? Entonces, ¿qué nos da a entender la objeción combatida en este artículo? ¿Qué hemos de decir a los hombres que profesan un ferviente celo en pro del gobierno republicano e impugnan, no obstante, su principio fundamental; que pretenden ser campeones del derecho y la capacidad del pueblo para escoger a sus jefes y, sin embargo, sostienen que éste sólo preferirá a quienes han de traicionar inmediata e infaliblemente el mandato que se les ha confiado?

Si leyese esta objeción quien no conociera el método que la Constitución prescribe para la elección de representantes, lo menos que podría suponer sería que el derecho de sufragio depende de alguna injustificada condición de carácter económico, o que el derecho de ser elegido está limitado a quienes pertenecen a determinadas familias o poseen cierta fortuna; o, por lo menos, que se abandona abiertamente el sistema que señalan las constituciones de los Estados. Ya hemos visto cuán equivocada sería esta suposición en lo que se refiere a los dos primeros puntos. Ni lo sería menos respecto al último. La única diferencia perceptible entre ambos casos es que cada representante de los Estados Unidos será elegido por cinco o seis mil ciudadanos, mientras que en los Estados la elección de un representante corresponde a quinientos o seiscientos. ¿Se pretenderá que esa diferencia es suficiente para justificar un sentimiento de adhesión hacia los gobiernos de los Estados y de odio hacia el gobierno

federal? Si éste es el punto en que se funda la objeción, merece nuestro examen.

¿Tiene el apoyo de la razón? No es posible afirmarlo sin aseverar que cinco o seis mil ciudadanos son menos capaces de elegir un representante apropiado, o están más expuestos al soborno por parte de un representante indigno, que quinientos o seiscientos. Por el contrario, la razón nos asegura que así como en un número tan grande es verosímil que se encuentre un buen representante, también es menos creíble que la elección no recaiga en él por causa de las intrigas de los ambiciosos o el cohecho de los ricos.

¿Es admisible la consecuencia de esta doctrina? Si decimos que quinientos o seiscientos ciudadanos constituyen el número mayor que pueden ejercer unidos el derecho de sufragio, ¿no estaremos en la obligación de privar al pueblo de la selección inmediata de sus servidores públicos, en todos los casos en que la administración del gobierno no requiera una cantidad suficiente para que queden en la proporción de uno por ese número de ciudadanos?

¿La doctrina de que hablamos, está respaldada por los hechos? Demostramos en el último artículo que la representación real en la Cámara de los Comunes británica excede en muy poco la proporción de uno por cada treinta mil habitantes. Además de una variedad de causas poderosas que no concurren aquí y que en ese país favorecen las pretensiones del rango y la riqueza, ninguna persona es elegible como representante de un condado si no posee propiedades raíces por un valor neto tal que produzca seiscientas libras esterlinas anuales; ni puede representar a una ciudad ni a otra municipalidad si no posee bienes que rindan la mitad de dicha suma anual. A esta condición para los representantes de los condados se une otra respecto a los electores de éstos, que restringe el derecho de sufragio a las personas que posean en pleno dominio bienes que les den una renta anual de más de veinte libras esterlinas, según el tipo de cambio que rige. Pese a estas desfavorables circunstancias y a la desigualdad notoria de algunas leyes que forman parte del Código británico, no es lícito afirmar que los representantes de esa nación hayan encumbrado a una minoría a costa de la mayoría.

Pero no necesitamos recurrir sobre el particular a la experiencia extranjera. La nuestra es explícita y concluyente. Los distritos de Nuevo Hampshire donde los senadores son elegidos directamente por el pueblo son casi tan extensos como los que servirán para sus representantes en el Congreso. Los de Massachusetts son mayores que los que se utilizan para el mismo objeto; y los de Nueva York, aún más. En este último Estado, los miembros de la Asamblea por parte de las ciudades y condados de Nueva York y Albany son elegidos casi por el mismo número de electores que tendrán derecho a un representante en el Congreso, tomando como base la cifra de sesenta y cinco representantes. No importa que en esos distritos y condados senatoriales cada elector vote a un tiempo por varios representantes. Si los mismos electores son capaces de elegir simultáneamente a cuatro o cinco representantes, no pueden carecer de la capacidad necesaria para escoger a uno. Pensilvania es un ejemplo más de lo que decimos. Algunos de sus condados, que eligen a los representantes locales, son casi tan extensos como lo serán los distritos que elegirán a sus representantes federales. La ciudad de Filadelfia se calcula que contiene de cincuenta a sesenta mil almas, por lo cual equivaldrá a casi dos distritos para el efecto de designar representantes federales. Sin embargo, sólo forma un condado, en que cada elector vota para todos los representantes que le corresponden en la legislatura del Estado. Y lo que parece relacionarse más directamente con la cuestión que examinamos es que toda la ciudad elige a un solo miembro para el consejo ejecutivo. Éste es el caso en todos los demás condados del Estado.

¿No proporcionan estos hechos pruebas más que suficientes de la falacia a que se ha recurrido contra la rama que examinamos del gobierno federal? ¿La práctica ha demostrado que los senadores de Nuevo Hampshire, Massachusetts y Nueva York, el consejo ejecutivo de Pensilvania o los miembros de la Asamblea en los dos últimos Estados, hayan manifestado una tendencia especial a sacrificar la mayoría a la minoría, o que son menos dignos de sus cargos desde cualquier punto de vista que los representantes y magistrados a quienes se designa en otros Estados por pequeñas fracciones del pueblo?

Pero hay casos más característicos aún que los ya citados. Una rama de la legislatura en Connecticut está constituida de modo que cada miembro es elegido por todo el Estado. Lo mismo ocurre con su gobernador, con el de Massachusetts, el nuestro y el presidente de Nuevo Hampshire. Que cada hombre decida si el resultado de cualquiera de estos experimentos puede dar pie a la sospecha de que este sistema de elegir a los representantes del pueblo, tiende a elevar a los traidores y a minar la libertad pública.

PUBLIO

(Se mantienen dudas acerca de si este escrito es de Alexander Hamilton o de James Madison)

NÚMERO 58

AL pueblo del Estado de Nueva York:

El cargo restante contra la Cámara de Representantes, que he de examinar ahora, se funda en la suposición de que el número de miembros no aumentará de vez en cuando, a medida que lo exija el desarrollo de la población.

He admitido que si esta objeción se hallara bien apoyada, tendría mucho peso. Pero las observaciones que siguen demostrarán que, como casi todas las objeciones contra la Constitución, sólo puede dimanar de una visión parcial del asunto o de una desconfianza que borra y desfigura todos los objetos que se observan.

1) Los que sostienen la objeción parecen no recordar que la Constitución federal no es inferior a las constituciones de los Estados, en lo que respecta a la garantía que establece de que el número de representantes será aumentado gradualmente. El número que regirá en un principio se califica de transitorio y su duración se halla limitada al breve término de tres años. En cada período siguiente de diez, el censo de los habitantes deberá repetirse. Los fines evidentes de estas medidas son: primero, reajustar de vez en cuando el prorrateo de representantes al número de habitantes, con la única excepción de que cada Estado ha de tener, por lo menos, un representante; segundo, aumentar el número de representantes en los mismos períodos, con la sola limitación de que el número total no exceda de 1 por cada 30 mil personas.

Si revisamos las constituciones de los otros Estados, veremos que algunas no contienen disposiciones definidas sobre este asunto, que otras están fundamentalmente de acuerdo con la Constitución federal, y que en cualquiera de ellas la precaución más eficaz se reduce a un simple precepto directivo.

2) Hasta donde alcanza nuestra experiencia sobre el particular, el aumento gradual de representantes conforme a las constituciones de los Estados, ha ido cuando menos parejo al crecimiento en el número de los electores a la vez que se ha evidenciado que los primeros han estado tan dispuestos a conformarse con estas medidas como los segundos a demandadas.

3) Hay una particularidad en la Constitución federal que asegura que tanto la mayoría del pueblo como la de sus representantes, vigilarán atentamente el aumento constitucional de estos últimos. Esta particularidad consiste en que un sector de la legislatura constituye la representación de los ciudadanos y el otro, la de los Estados; en el primero, por consiguiente, los Estados más grandes tendrán mayor influencia; en el segundo, la ventaja estará a favor de los más pequeños. De esta circunstancia puede deducirse con certeza que los Estados más grandes patrocinarán empeñosamente el aumento del número y la importancia de esa parte de la legislatura en que predomina su influencia. Así ocurre que cuatro tan sólo de los más extensos tendrán mayoría en el total de votos de la Cámara de Representantes. Por esta razón, si los representantes o el pueblo de los Estados más pequeños se opusieren en un momento dado a un aumento razonable de miembros, bastará una coalición de muy pocos Estados para triunfar de la oposición; coalición que no tardaría en formarse, pese a la rivalidad y prejuicios locales que la dificultarían en circunstancias ordinarias, dado que no sólo la dictaría el interés común, sino que la justificarían la equidad y los principios constitucionales.

Tal vez se alegue que causas análogas impulsarán al Senado a una coalición adversa; y como sería indispensable su concurrencia, podría suceder que fueran derrotados los propósitos justificados y apegados a la Constitución de la otra rama. Ésta es la dificultad que probablemente ha creado mayores temores entre los entusiastas partidarios de una

representación numerosa. Afortunadamente, se trata de una de esas dificultades aparentes que se esfuman ante un examen detenido y preciso. Si no me equivoco, las reflexiones que siguen serán aceptadas como concluyentes y satisfactorias con relación a este punto.

A pesar de la autoridad igual que ha de existir entre ambas cámaras en todos los asuntos legislativos, excepto por lo que se refiere a la iniciación de las leyes sobre impuestos, no puede dudarse de que la cámara compuesta de mayor número de miembros gozará de una ventaja nada despreciable en una cuestión que dependerá de la firmeza relativa de ambos cuerpos si está apoyada por los Estados más fuertes y si expresa la opinión cierta y conocida de la mayoría del pueblo.

Ha de aumentar esta ventaja la convicción, en uno de los lados, de sentirse apoyada en sus demandas por el derecho, la razón y la Constitución, y la conciencia, en el lado opuesto, de luchar contra la fuerza de todas estas graves consideraciones.

Se ha de tener en cuenta, a mayor abundamiento, que en la gradación entre los Estados pequeños y los más grandes, hay algunos que, si bien como regla general es más probable que se adherirán a los primeros, están demasiado próximos a los últimos, tanto en su extensión como en su población, para apoyar la oposición a sus justas y legítimas pretensiones. Por consiguiente, no es seguro de ninguna manera que la mayoría de votos, inclusive en el Senado, se opondría a los aumentos debidos en el número de representantes.

No iremos demasiado lejos al añadir que será posible conquistar a los senadores de todos los nuevos Estados a favor de las justas miras de la Cámara de Representantes, por un medio demasiado obvio para que no lo percibamos. Como esos Estados aumentarán rápidamente en número de habitantes durante bastante tiempo, les interesará que frecuentemente se hagan nuevos prorrateos de sus representantes y habitantes. Por tanto, a los Estados extensos, que dominarán en la Cámara de Representantes, les bastará con hacer que los prorrateos se condicionen al hecho de los aumentos; y los senadores de los Estados que más crezcan tendrán que apoyar a estos últimos como una consecuencia del interés que sentirán sus Estados por los primeros.

Estas consideraciones parecen proporcionar una amplia garantía en esta materia y deberían ser suficientes por sí mismas para satisfacer todas las dudas y calmar los temores suscitados con relación a ella. Admitiendo, sin embargo, que no bastarán para reprimir la política injusta de los Estados más pequeños o su influencia preponderante en las decisiones del Senado, queda aún un recurso constitucional e infalible a los Estados más grandes, por medio del cual podrán en todo tiempo realizar sus propósitos justos. La Cámara de Representantes no sólo puede negar, sino que es la única que puede proponer, la concesión de los fondos necesarios para el sostenimiento del gobierno. En una palabra, ella tiene en sus manos la bolsa -ese poderoso instrumento con el cual hemos visto, en la historia de la Constitución británica, a esa naciente y humilde representación del pueblo ampliando gradualmente la esfera de su actividad y de su importancia hasta reducir, finalmente, las exageradas prerrogativas de las restantes ramas del gobierno hasta el punto que se ha querido. Este poder sobre la hacienda puede ser considerado, efectivamente, como el arma más eficaz y completa de que cualquier Constitución puede dotar a los representantes del pueblo, a fin de que obtengan la reparación de todo agravio, y para sacar adelante toda medida justa y saludable.

¿Pero no estará la Cámara de Representantes tan interesada como el Senado en capacitar al gobierno para que desarrolle las funciones que le corresponden y renuente, por lo tanto, a comprometer la existencia o la reputación de este en la creencia de que el Senado se doblegara? ¿O, suponiendo que se corra el riesgo de esta lucha de fuerzas entre las dos ramas, no sería tan probable que cediera una como la otra? Estas cuestiones no pueden constituir una dificultad para los que piensan que en todos los casos, cuanto más reducido es el número de los hombres en el poder y cuanto más permanente y destacada su posición, más fuerte debe ser el interés que sientan por todo lo que concierne al gobierno. Los que representan la dignidad de su patria a los ojos de otras naciones, resentirán de modo especial toda perspectiva de un peligro público, o de una paralización deshonrosa en los negocios del país. A estas causas hemos de atribuir el continuo triunfo de la Cámara de los Comunes británica sobre los demás departamentos del gobierno, siempre que se ha utilizado el

instrumento de la ley de ingresos. Aunque una inflexibilidad absoluta por parte de estos últimos habría producido en todos los sectores del Estado una confusión general, no ha sido hasta ahora temida ni experimentada. El mayor grado de firmeza que pueden mostrar el Senado federal o el Presidente, no pasarán de una resistencia en la que estén apoyados por principios constitucionales y patrióticos.

En este examen de la constitución de la Cámara de Representantes, he pasado por alto circunstancias económicas que en el actual estado de cosas es posible que hayan influido para disminuir el número total de representantes y cuyo olvido podría convertirse en un tema de reproches contra la Constitución, tan fructífero como el provocado por lo corto del número de miembros propuesto. También omito algunas observaciones con respecto a la dificultad con que se tropezaría en las actuales circunstancias para atraer al servicio federal a un gran número de los personajes que probablemente elegiría el pueblo. Permítaseme, sin embargo, agregar una observación sobre este asunto, que a mi juicio reclama seria atención. Consiste en que mientras más miembros integren las asambleas legislativas, menos serán los hombres que en realidad dirijan sus deliberaciones. En primer lugar, es sabido que cuanto más numerosa es una asamblea, sean las que fueren las personas que la compongan, más fuerte ha de ser el ascendiente de la pasión sobre la razón. En segundo lugar, cuanto mayor es el número, más grande será la proporción de miembros poco instruidos y de capacidad limitada. Y es precisamente sobre caracteres de este tipo que la elocuencia y habilidad de los menos actúan con toda su fuerza. En las antiguas Repúblicas, donde todo el pueblo concurría en persona a las asambleas, un solo orador o un estadista astuto generalmente lograban reinar con el mismo poder que si tuvieran Un cetro en la mano. De acuerdo con el mismo principio, cuanto más se acerca una asamblea pública a una multitud, en mayor grado participará de todos los defectos propios de las reuniones colectivas del pueblo. La ignorancia será la incauta víctima de la astucia y las pasiones serán esclavizadas por la retórica y los sofismas. El pueblo no se equivoca nunca tanto como cuando supone que al multiplicar sus representantes más allá de ciertos límites, refuerza la barrera contra el gobierno de una minoría. La experiencia le enseñará siempre que, por el

contrario, después de establecer el número suficiente para los fines de seguridad, información local y amplio contacto con toda la sociedad, frustrará su propósito cada vez que aumente el número de sus representantes. Quizá el gobierno adquiera una apariencia más democrática, pero el espíritu que lo animará será más oligárquico. La maquinaria habrá crecido, pero los resortes que la dirigen serán menores en número y frecuentemente más secretos.

Por la relación que tiene con las objeciones contra el número de representantes, es pertinente tomar nota aquí de lo que se ha insinuado contra el número al que se atribuye competencia para las funciones legislativas. Se ha dicho que debió exigirse más de la mayoría para formar quórum; y, en ciertos casos si no en todos, más de la mayoría del quórum para tomar una decisión. No puede negarse que esta precaución podría ofrecer algunas ventajas. Tal vez fuera una defensa para ciertos intereses, así como en general un obstáculo para las medidas precipitadas o parciales. Pero estas consideraciones se hallan contrarrestadas por los inconvenientes que se oponen a ella. En todos los casos en que la justicia o el bien general hicieran necesaria la adopción de nuevas leyes o la implantación de medidas enérgicas, se subvertiría el principio fundamental del gobierno libre. Ya no gobernaría la mayoría: el poder sería transferido a la minoría. Si el privilegio defensivo estuviera limitado a ciertas ocasiones, una minoría interesada podría aprovecharse de él para eludir algún justo sacrificio en bien general o para arrancar favores indebidos en el caso de emergencias especiales. Por último, facilitaría y fomentaría la perjudicial práctica de que se retire parte de la asamblea; práctica que se ha prestado inclusive en ciertos Estados donde sólo se requiere una mayoría; práctica contraria a todos los principios de orden y de un gobierno regular, práctica que lleva más directamente a las convulsiones públicas y a la ruina de los gobiernos populares, que cualquiera otra de las que se han manifestado hasta ahora entre nosotros.

PUBLIO

(No es posible precisar si el escrito es de Alexander Hamilton o James Madison)

NÚMERO 59

AL pueblo del Estado de Nueva York:

El orden natural del tema nos lleva a examinar aquí la cláusula de la Constitución que autoriza a la legislatura nacional para regular, en última instancia, la elección de sus propios miembros.

Se halla concebida en estas palabras: *La legislatura de cada Estado prescribirá las épocas, los lugares y el modo como se celebrarán las elecciones de senadores y representantes; pero el Congreso puede expedir o alterar esas disposiciones en cualquier tiempo por medio de una ley, excepto por lo que se refiere a los lugares donde se elegirán los senadores*[37]. Esta cláusula no ha sido combatida solamente por los que condenan a la Constitución en conjunto; la han censurado también aquellos que han sido menos exagerados y más prudentes en sus objeciones, y ha sido considerada inconveniente por un caballero que se ha declarado partidario de todo el resto del sistema.

A pesar de todo, mucho me equivoco si se encontrará en todo el proyecto un artículo más cabalmente defendible que éste. Su oportunidad reside en la evidencia de esta sencilla proposición: que todo gobierno debe contener en sí mismo los medios de su propia conservación. Todo hombre razonable aprobará, a primera vista, que el trabajo de la Convención debe apegarse a esta regla y desaprobará cualquier desviación de ella que no esté dictada por la necesidad de incorporar a dicho trabajo un ingrediente especial, con el cual resultaría incompatible conformarse rígidamente a la regla. Aun en este caso, aunque convenga en la necesidad de abandonar un

principio tan fundamental, no dejará de considerar que se trata de una imperfección del sistema, que debe lamentarse y que puede ser simiente de una debilidad futura y tal vez de la anarquía.

No se alegará que podría haberse formulado e insertado en la Constitución una ley electoral que hubiera sido aplicable a perpetuidad a todos los cambios futuros en la situación del país. Y, por lo tanto, no se negará que en alguna parte debe existir un poder discrecional en materia de elecciones. Espero que con igual facilidad se me concederá que sólo había tres maneras de modificar y atribuir este poder razonablemente: que o bien debía concederse íntegramente a la legislatura nacional, o por entero a las legislaturas de los Estados, o en primer lugar a éstas y en definitiva a aquéllas.

La Convención, con mucha razón, ha preferido el tercer sistema. Ha sometido la regulación de las elecciones para el gobierno federal, en primera instancia, a las administraciones locales, lo que en casos ordinarios y cuando no prevalezcan miras indebidas, ha de resultar más conveniente y satisfactorio; pero reservó a la autoridad nacional el derecho a interponerse, siempre que circunstancias extraordinarias hagan que esa interposición sea necesaria a su seguridad.

Es de una evidencia palmaria que en manos de las legislaturas de los Estados, el poder exclusivo de regular las elecciones del gobierno general pondría la existencia de la Unión completamente a merced de aquéllas. En cualquier momento podrían aniquilarla, con sólo descuidar el proveer a la elección de las personas que han de administrar sus asuntos. Es inútil afirmar que no es probable que acontezca el descuido u omisión que suponemos. La posibilidad constitucional de que ocurra, sin nada que haga frente a este riesgo, constituye una objeción incontestable. Hasta ahora no se ha indicado una razón satisfactoria de por qué se debe correr tal riesgo, ni es posible dar ese nombre a las extravagantes conjeturas de una suspicacia descompuesta. Si nos da por suponer abusos del poder, tan fundado es presumir que incurrirán en ellos los gobiernos de los Estados como el gobierno general. Y como se ajusta mejor a las reglas de una teoría equilibrada el confiar a la Unión el cuidado de su propia existencia que transferido a otras manos si de un lado o del otro ha de correrse el riesgo de

un abuso de poder, es más lógico que se corra de aquel donde ese poder tiene su sede natural que de aquel al que se le atribuiría toda razón.

Supongamos que se hubiera introducido en la Constitución un artículo que capacitara a los Estados Unidos para reglamentar las elecciones de los diversos Estados. ¿Habría vacilado alguien en condenarlo, tanto por ser una injustificable trasposición de poderes como un instrumento premeditado para destruir los gobiernos de los Estados? Así como en este caso la violación de los principios no habría requerido comentarios, debe ser igualmente evidente para un observador sin prejuicios en el proyecto de sujetar la existencia del gobierno nacional, en un aspecto semejante, al capricho de los gobiernos de los Estados. El examen imparcial de la cuestión no puede tener como resultado otra convicción, que la de que cada gobierno debe depender de sí mismo para su propia conservación, en cuanto esto sea posible.

Aquí se puede objetar que la constitución del Senado nacional implicaría, en toda su fuerza, el mismo peligro que se sostiene que será consecuencia de conceder a las legislaturas de los Estados el poder exclusivo de reglamentar las elecciones federales. Es posible que se aduzca que con sólo renunciar a nombrar a los senadores, en cualquier tiempo podrían asestar un golpe fatal a la Unión; y de esto se deduciría que no puede haber inconveniente en confiar la existencia de la Unión a los Estados, en el caso particular que examinamos, si en un punto tan esencial se hace depender de ellos. El interés de cada Estado en mantener su representación en las asambleas nacionales, se añadiría, garantizará por completo contra el mal uso que podrían hacer de esta facultad.

Aunque especioso, este argumento resulta ser poco sólido al examinarlo. Es cierto que las legislaturas de los Estados pueden destruir el gobierno nacional si se abstienen de nombrar a los senadores. Pero de que tengan la posibilidad de hacer esto en un caso no se desprende que deban poseerla en cualquier otro. Hay casos en que la perniciosa tendencia de semejante poder puede ser mucho más decisiva y en que, en cambio, faltan los motivos imperiosos que deben haber normado la conducta de la Convención respecto a la formación del Senado, por lo cual lo aconsejable es no darles cabida dentro del sistema. En cuanto la estructura del Senado

puede exponer la Unión a la posibilidad de un ataque de parte de las legislaturas de los Estados, es un mal; pero es un mal que no podría evitarse sin excluir por completo a los Estados, en su calidad política, de un lugar que les corresponde en la organización del gobierno nacional. Si esto se hubiese llevado a cabo, se habría interpretado indudablemente como un abandono total del principio federal y hubiera privado ciertamente a los gobiernos de los Estados de la defensa absoluta de que disfrutarán gracias a esta cláusula. Pero por sensato que haya sido aceptar este inconveniente en el punto que señalo, a efecto de alcanzar una ventaja necesaria o un bien mayor, de ello no se infiere que debamos ayudar a que aumente el mal, cuando ni la necesidad lo impone ni invita a ello algún otro beneficio más importante.

También es fácilmente discernible que el gobierno nacional correría mayores riesgos si se dan facultades a las legislaturas de los Estados sobre las elecciones de la Cámara de Representantes, que por virtud de su poder para nombrar a los miembros del Senado. Los senadores se eligen por períodos de seis años; ha de haber una rotación, mediante la cual la tercera parte de las curules ha de variar y ser llenada de nuevo cada dos años; ningún Estado tendrá derecho a más de dos senadores; y el quórum de éstos ha de comprender a dieciséis miembros. Resulta de este conjunto de circunstancias que la liga transitoria de unos cuantos Estados para interrumpir el nombramiento de senadores, no conseguiría anular la existencia ni menoscabar la actividad de este cuerpo, y no hay por qué temer una maniobra general y permanente de todos los Estados. La primera puede proceder de los siniestros designios abrigados por los individuos principales de algunas legislaturas locales; la segunda supondría un descontento crónico, enraizado en la gran masa del pueblo, que no existirá nunca o que probablemente procedería de la ineptitud comprobada del gobierno general para promover la dicha de aquél, en cuyo caso ningún buen ciudadano desearía su continuación.

Pero respecto a la Cámara Federal de Representantes, debe haber elecciones generales. una vez cada dos años. Si se invistiera a las legislaturas de los Estados del poder exclusivo de regular estas elecciones, en cada ocasión en que deben celebrarse se presentaría una delicada crisis

en la situación nacional, que podría resolverse en la disolución de la Unión si los jefes de unos cuantos de los Estados más importantes conspiraran previamente para impedir las elecciones.

No negaré que hay cierto grado de consistencia en la observación de que los intereses de cada Estado en estar representados en las asambleas federales, serán una garantía contra el abuso del poder conferido a las legislaturas locales sobre sus elecciones. Pero esta seguridad no pueden considerarla completa los que presten atención a una clara distinción entre el interés del pueblo en lograr la felicidad pública y el interés de sus dirigentes locales por alcanzar el poder y las ventajas de sus cargos. Es posible que el pueblo de América sienta un apego ardiente por el gobierno de la Unión, a la vez que ciertos gobernantes de determinados Estados, estimulados por la rivalidad natural del poder, por las esperanzas de su elevación personal, y apoyados en un fuerte bando de esos Estados, se hallen en una disposición muy diversa. Esta divergencia de sentimientos entre la mayoría de un pueblo y los individuos que posean más influencia en sus asambleas, se manifiesta actualmente, y respecto a este asunto, en algunos Estados. El proyecto de formar confederaciones separadas, que siempre multiplica las oportunidades ofrecidas a la ambición, es un cebo infalible para las personalidades influyentes de la administración estatal que sean capaces de preferir su provecho personal y su encumbramiento al bien público. Teniendo en sus manos un arma tan eficaz como el poder exclusivo de regular las elecciones para el gobierno nacional, un pequeño grupo de estos hombres, en algunos de los Estados más importantes, en donde la tentación será siempre más fuerte, puede lograr la destrucción de la Unión, aprovechando la oportunidad de algún disgusto accidental del pueblo (quizá excitado por ellos mismos) para interrumpir la elección de los miembros de la Cámara federal de Representantes. No debemos olvidar que la firme unión de este país, bajo un gobierno eficaz, provocará el creciente recelo de más de una nación europea; y que las intrigas para subvertirlo procederán a menudo de las potencias extranjeras, que rara vez se abstendrán de patrocinarlas e instigarlas. Por lo tanto, la conservación de la Unión, salvo en aquellos casos en que sea inevitable, debe encomendarse únicamente a

aquellos en quienes su situación produzca un interés directo en cumplir fiel y alertamente con su misión.

PUBLIO

(Alexander Hamilton es el autor de este escrito)

NÚMERO 60

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Hemos visto que un poder absoluto sobre las elecciones del gobierno federal no puede entregarse sin peligro a las legislaturas de los Estados. Veamos ahora qué es lo que se arriesga con la solución contraria, eso es, al confiar a la Unión misma el derecho de regular sus propias elecciones. No se ha pretendido que este derecho sería utilizado para excluir a algún Estado de la parte de representación que le corresponde, ya que, al menos en este caso, el interés de todos constituye una seguridad común. Pero se dice que puede ser empleado con el fin de provocar la elección de cierto tipo preferido de hombres en perjuicio de otros, restringiendo los lugares donde se celebre la elección a determinados distritos, e imposibilitando el que todos los ciudadanos participen en la votación. Esta suposición es, sin duda, la más quimérica de todas. Por una parte, ningún cálculo racional de probabilidades nos induce a suponer que la inclinación revelada por tan extraña y violenta conducta pueda jamás introducirse en las asambleas nacionales; por la otra, puede concluirse con toda seguridad que si un espíritu tan irregular alguna vez se infiltrará en ellas, se manifestaría de un modo muy distinto y mucho más enérgico.

Lo improbable del intento queda confirmado con una sola reflexión, la de que no podría jamás producirse sin causar la inmediata sublevación de la masa popular, encabezada y dirigida por los gobiernos de los Estados. No es difícil concebir que este derecho, tan característico de la libertad, pueda, en ciertas épocas turbulentas e inquietas, ser violado respecto de una clase

determinada de ciudadanos por una mayoría tiránica y victoriosa; pero que un privilegio tan fundamental pueda ser usurpado en perjuicio de la mayoría del pueblo, en un país de la situación e ilustración del nuestro, por el deliberado designio del gobierno, sin provocar una revolución general, es tan inconcebible como increíble.

A más de esta reflexión general, existen otras más concretas, que disipan cualquier temor respecto a este asunto. La diversidad de los elementos componentes del gobierno nacional y, sobre todo, del modo como se les pondrá en movimiento en sus distintas ramas, ha de constituir un potente obstáculo para que pongan sus opiniones de acuerdo quienes tramen elecciones poco rectas. Hay bastantes diferencias en el estado de propiedad, el carácter y las costumbres del pueblo que habita las distintas partes de la Unión, para producir también en sus representantes una sustancial diferencia de disposiciones respecto a los diversos rangos y categorías de la sociedad. Y aunque un estrecho intercambio bajo los auspicios del mismo gobierno provocará en ciertos aspectos una asimilación gradual, hay causas tanto físicas como morales que han de nutrir permanentemente, en mayor o menor grado, distintas tendencias e inclinaciones. Pero la circunstancia que verosímilmente tendrá mayor influencia en esta cuestión reside en las diferentes maneras de constituir a las varias partes que integran el gobierno. La Cámara de Representantes habrá de ser elegida directamente por el pueblo, el Senado por las legislaturas de los Estados, el Presidente por los electores designados por el pueblo con este fin y, por lo tanto, habrá pocas probabilidades de que un interés común ligue a tan distintos sectores en una preferencia a favor de una clase especial de electores.

En lo que se refiere al Senado, es imposible que una regulación sobre *las épocas y el modo*, que es todo lo que se propone que se deje a la decisión del gobierno nacional con relación a ese cuerpo, pueda afectar el espíritu que presidirá la selección de sus miembros. Sobre el sentido colectivo de las legislaturas de los Estados nunca podrá influir esa índole de circunstancias extrañas, y esta consideración debe bastar por sí sola para convencernos de que nunca se ensayará la discriminación que se teme. ¿Qué atractivo posible presentaría para el Senado el conformarse con una

preferencia en la que no estaría inclinado? ¿O con qué fin se establecería dicha preferencia con relación a una rama de la legislatura, si no sería posible extenderla a la otra? En este caso, la composición de una contrarrestaría la de la otra. Y no podemos suponer que abarcaría las designaciones para el Senado, si no suponemos asimismo la cooperación voluntaria de las legislaturas de los Estados. Si hacemos efectivamente esta última suposición, entonces carece de importancia el lugar en que este poder se halle situado: si en las manos de aquéllos o en las de la Unión.

¿Pero cuál ha de ser el fin de esta caprichosa parcialidad en las asambleas nacionales? ¿Ha de ejercerse entre los diferentes departamentos de la industria, entre las distintas clases de propiedad o entre los diversos grados de esta? ¿Se inclinara a favor de los intereses territoriales, de los intereses de los acaudalados, de los comerciantes o de los industriales? ¿O bien, hablando en el elegante lenguaje de los adversarios de la Constitución, favorecerá el encumbramiento de los *opulentos y biennacidos*, excluyendo y rebajando al resto de la sociedad?

Si esta parcialidad ha de ejercerse a favor de los comprendidos en una clase determinada de la propiedad o de la industria, supongo que se aceptará sin dificultad que los comerciantes y los terratenientes competirán por conseguirla. Y no vacilo en afirmar que es mucho menos probable el que cualquiera de estos sectores imponga su ascendiente sobre las asambleas nacionales, que el que cualquiera de ellos predomine en todas las asambleas locales. De esto se deduce que una conducta dirigida a conceder a alguno de ellos una preferencia indebida es menos de temer por parte de las primeras que de las segundas.

Los Estados se dedican con distinta intensidad a la agricultura y al comercio. En casi todos, si no en todos ellos, la agricultura prevalece. Sin embargo, en unos pocos el comercio comparte ese dominio y en la mayoría ejerce una influencia considerable. En proporción al predominio de cada una de estas actividades, se constituirá la representación nacional; y como ésta será el resultado de muchos más intereses y en proporciones mucho más variables que en los Estados, estará bastante menos expuesta que la representación de un Estado aislado a defender una u otra con una parcialidad decidida.

En un país constituido en su mayor parte por agricultores y donde está en vigor la igualdad representativa, los intereses agrarios deben preponderar, en términos generales, en el gobierno. Mientras este interés predomine en la mayoría de las legislaturas de los Estados, también mantendrá la misma superioridad en el Senado nacional, el que generalmente ha de ser una copia fiel de las mayorías de esas asambleas. No puede suponerse, por lo tanto, que esta rama de la legislatura federal se dedique de preferencia a sacrificar la clase agraria a la clase mercantil. Al aplicar de este modo al Senado una observación general sugerida por la situación del país, me guía la consideración de que los crédulos devotos del poder estatal no pueden, mientras se funden en sus propios principios, sospechar que las legislaturas de los Estados podrían ser desviadas de sus deberes por cualquier influencia externa. Pero en realidad la misma situación debe producir el mismo efecto, al menos sobre la composición primitiva de la Cámara Federal de Representantes; una preferencia indebida a favorecer la clase mercantil es tan inverosímil en esta entidad como en la citada anteriormente.

Tal vez con el objeto de encontrar apoyo a cualquier precio a esta objeción, se nos pregunte si no existe el peligro de que el gobierno nacional manifieste la predisposición opuesta, inclinándose a tratar de asegurarle a la clase de los propietarios rurales el monopolio de la administración federal. Como es poco probable que esta suposición asuste a los que se verían inmediatamente perjudicados por ella, no es necesario contestarla detenidamente. Bastará con observar, primero, que, por razones ya indicadas en otro sitio, es menos verosímil que prevalezca cualquier clase de parcialidad en las asambleas de la Unión que en las de sus miembros. Segundo, que no habría ningún aliciente para violar la Constitución en favor de la clase terrateniente, porque esa clase, por el curso natural de las cosas, gozaría de toda la preponderancia que pueda apetecer. Y tercero, que los hombres acostumbrados a investigar los orígenes de la prosperidad pública en gran escala están demasiado convencidos de la utilidad del comercio para sentirse dispuestos a infligirle la profunda herida que ha de resultar si se excluye a los que mejor comprenden sus intereses de la parte que les toca en su manejo. La importancia del comercio, tan sólo desde el

punto de vista de los ingresos, ha de preservado eficazmente de la enemistad de un cuerpo que se vería continuamente importunado en su favor por las apremiantes demandas de la necesidad pública.

Me declaro partidario de la brevedad al discutir la probabilidad de una preferencia fundada en una discriminación entre las diferentes clases de industria y la propiedad porque, hasta donde entiendo la idea de los contradictores, ellos se refieren a una distinción de otra especie. Parece que piensan que serán objeto de las preferencias con que tratan de alarmarnos aquellos a quienes designan con la expresión de *opulentos y biennacidos*. Según parece, estas personas serán exaltadas de manera odiosa sobre el resto de sus conciudadanos. A veces, sin embargo, esa exaltación será la consecuencia forzosa de lo reducido del cuerpo representativo; otras veces, será producida privando al pueblo en general de la oportunidad de hacer uso de su derecho de sufragio para elegir a ese cuerpo.

¿Pero de acuerdo con qué principio va a hacerse la selección de los centros electorales, con el fin de realizar los propósitos de esta meditada preferencia? ¿Acaso *los ricos y biennacidos*, como se les llama, únicamente se encuentran en determinados lugares de cada Estado? ¿Es que han apartado en ellos, como consecuencia de un instinto o previsión milagrosos, un punto común de residencia? ¿Sólo los hemos de hallar en las poblaciones o ciudades? ¿O están, por el contrario, diseminados por toda la superficie del país, conforme al modo como la codicia o la suerte conformo su destino o el de sus antecesores? Si este último caso es el verdadero (como lo sabe todo hombre inteligente)[38], ¿no resulta evidente que la política de limitar los lugares de elección a distritos especiales sería tan subversiva para sus propios fines como censurable bajo cualquier otro aspecto? La verdad es que no existe método alguno de asegurar a los ricos esa temida preferencia, como no sea estableciendo condiciones de carácter económico aplicables a quienes eligen o a los elegibles. Pero el poder conferido al gobierno nacional no comprende estos puntos. Su autoridad se reduciría expresamente a la reglamentación del lugar, el tiempo y el modo de hacer las elecciones. Los requisitos que deben poseer los electores y los elegidos, como ya observé en otra ocasión, están definidos y fijados en la Constitución y no pueden ser alterados por la legislatura.

Admitamos, sin embargo, en pro de la discusión, que el expediente sugerido pudiera triunfar, y admitamos también que los gobernantes nacionales dejasen a un lado todos los escrúpulos que el sentimiento del deber o el peligro del experimento pudieran inspirarles; así y todo, pienso que es difícil suponer que puedan tener esperanzas de poner en práctica semejante empresa sin el auxilio de una fuerza militar suficiente para dominar la resistencia del gran cuerpo del pueblo. La imposibilidad de que pueda existir una fuerza proporcionada a ese empeño ha sido discutida y demostrada en distintas partes de estos artículos; pero para que la futilidad de la objeción se manifieste claramente, concederemos por un momento que esa fuerza podría existir y que el gobierno nacional dispondría de ella. ¿Cuál será la conclusión? Si su naturaleza las inclina a usurpar a la comunidad sus derechos esenciales y si disponen de los medios para cumplir esta inclinación, ¿es de suponer que las personas a quienes incita se divertirán con la ridícula tarea de fabricar leyes electorales para asegurar el triunfo de la clase de hombres que son sus favoritos? ¿No es más creíble que adoptarían una conducta más de acuerdo con su propio e inmediato encumbramiento? ¿No se decidirían más bien, con toda audacia, a mantenerse perpetuamente en sus puestos, mediante un acto de usurpación decisivo, antes que confiar en medidas precarias, que, pese a todas las precauciones en que se apoyen, pueden concluir en la destitución, la deshonra y la ruina de sus promotores? ¿No temerían que algunos ciudadanos, tan tenaces como conscientes de sus derechos, se reunieran hasta en los más remotos confines de los Estados para acudir a los centros electorales y derribar a sus tiranos, sustituyéndolos por hombres que estuvieran dispuestos a vengar la violada majestad del pueblo?

PUBLIO

(La autoría de esta escrito recae en Alexander Hamilton)

NÚMERO 61

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Cuando se estrecha en una discusión a los adversarios más francos de la disposición sobre elecciones que se encuentra en el plan de la Convención, reconocen a veces que es apropiada, con la salvedad, sin embargo, de que debía haber sido acompañada de una aclaración en el sentido de que todas las elecciones se celebrarían en los condados de residencia de los electores. Según ellos, ésta es una precaución necesaria contra el abuso de la facultad relativa. No hay duda de que una declaración como la que suponemos, sería inocua, y tal vez no hubiera estado de más, en cuanto su efecto habría sido disipar temores. De hecho, no obstante, poca o ninguna protección suplementaria habría significado frente al peligro que se recela; y no habrá observador imparcial y juicioso que considere la falta de ella como una objeción seria, no digamos insuperable, en contra del plan. Los distintos puntos de vista desde los cuales se ha examinado el tema en artículos anteriores deben bastar para convencer a todos los hombres desapasionados y perspicaces de que si la libertad pública llegase algún día a ser víctima de la ambición de los gobernantes nacionales, al menos el poder que aquí estudiamos sería inocente de ese sacrificio.

Si las personas predispuestas a seguir únicamente los dictados de sus suspicacias, las ejercieran para revisar con cuidado las diversas constituciones de los Estados, no hallarían en la amplitud de sus normas electorales menos causas de inquietud y alarma que en la que se proyecta conceder al gobierno federal en el mismo terreno. Un examen de la posición

que adoptan a este respecto serviría de mucho para borrar cualesquiera malas impresiones que aún persistan en este asunto. Pero como esto nos llevaría a largos e interminables detalles, me contentaré con el ejemplo del Estado en donde escribo estas líneas. La constitución de Nueva York sólo dispone acerca de los lugares electorales que los miembros de la Asamblea serán elegidos en los condados; los del Senado, en los grandes distritos en los que el Estado está dividido o pueda dividirse, distritos que son actualmente cuatro y comprenden de dos a seis condados cada uno. Se advierte fácilmente que no le sería más difícil a la legislatura de Nueva York hacer nugatorios los sufragios de los ciudadanos neoyorquinos, limitando las elecciones a lugares determinados, que a la legislatura de los Estados Unidos frustrar los votos de los ciudadanos de la Unión utilizando el mismo expediente. Suponed, por ejemplo, que la ciudad de Albany fuese señalada como único sitio electoral para el condado y el distrito de los que forma parte; ¿no se convertirían rápidamente los habitantes de esta ciudad en los unicos electores de los miembros del Senado y de la Asamblea correspondientes a dicho condado y distrito? ¿Podemos acaso imaginar que los electores que residen en los puntos remotos de los condados de Albany, Saratoga, Cambridge, etc., o en cualquier parte del condado de Montgomery, se tomarían la molestia de acudir a la ciudad de Albany, para emitir sus votos, más fácilmente de lo que irían a Nueva York para participar en la elección de los miembros de la Cámara Federal de Representantes? La alarmante indiferencia observada en el ejercicio de tan valioso privilegio, a pesar de la facilidad que las leyes vigentes le conceden, contesta por sí sola a la pregunta. E independientemente de nuestra experiencia respecto a este asunto, no podemos vacilar en concluir que cuando el lugar de la elección se halla a una distancia moderada para el elector, el efecto sobre su conducta será el mismo si esa distancia es de veinte millas como si es de veinte mil. De esto se deduce que las objeciones encaminadas a la modificación en este punto de la facultad federal de regular las elecciones se aplicarán, sustancialmente, a la modificación del poder correlativo que existe en las constituciones de los Estados, y que por esta razón resulta imposible absolver a una y condenar al otro. Una

comparación semejante nos conduciría a la misma conclusión por lo que hace a la mayoría de las constituciones de los demás Estados.

Si se nos dijera que los defectos de las constituciones de los Estados no pueden servir de excusa para los que se hallan en el plan propuesto, contesto que a las primeras no se las culpó nunca de descuido en lo que respecta a la salvaguardia de la libertad; en aquellos casos en que pueda demostrarse que las imputaciones que se hacen al último son también aplicables a aquéllas, debe presumirse que se trata de cavilosas sutilezas de una oposición premeditada, más bien que de las conclusiones fundadas de una investigación sincera de la verdad. A los que consideran como inocentes omisiones en las constituciones de los Estados lo que les parecen imperdonables defectos en el plan de la Convención, nada puede decírseles; o, cuando más, sólo cabe pedirles que señalen alguna razón de peso que demuestre que los representantes del pueblo en un solo Estado estarán más a salvo del anhelo del poder, o de otros móviles siniestros, que los representantes del pueblo de los Estados Unidos. Si no pueden contestarnos, deberían probar al menos que es más fácil usurpar las libertades de tres millones de habitantes, con la ventaja de que los gobiernos locales pueden encabezar la oposición de éstos, que la de doscientas mil personas que no disponen de esa superioridad. Y respecto al punto que nos ocupa en este momento, deberían convencernos de que es menos probable que la facción dominante de un solo Estado trate de mantener su superioridad inclinándose por una determinada clase de electores, que el que un espíritu semejante se posesione de los representantes de trece Estados, diseminados sobre una vasta región y diferenciados unos de otros por una diversidad de circunstancias locales, prejuicios e intereses.

Hasta ahora mis observaciones sólo han tendido a vindicar la cláusula de que tratamos, en el terreno de la conveniencia teórica, en el del peligro que supone confiar el poder a otras manos y en el de la seguridad que ofrecen las propuestas. Pero falta referirse a una ventaja positiva que derivará de esta disposición y que no habría sido posible lograr tan bien con cualquier otra: aludo a la circunstancia de la uniformidad en la época de las elecciones para la Cámara Federal de Representantes. Es más que posible que la experiencia demuestre que esta uniformidad reviste gran importancia

para el bien público, como salvaguardia contra la perpetuación del mismo espíritu en esa corporación y como remedio para los males de las facciones. Si se permite a cada Estado escoger el momento que le plazca para las elecciones, puede darse el caso de que haya cuando menos tantos períodos diferentes como meses del año. Tal como se hallan establecidos en la actUalidad para finalidades locales, los períodos electorales en los distintos Estados oscilan entre extremos tan distantes como marzo y noviembre. El resultado de esta diversidad sería el de que nunca se renovaría ni disolvería toda la Cámara al mismo tiempo. Y si prevaleciera en ella una tendencia injusta, es probable que ésta se comunicaría a los nuevos miembros a medida que fueran sucediendo a los antiguos. La masa, en cambio, no variaría, sino que asimilaría continuamente los elementos que se fueran agregando gradualmente. Hay un contagio en el ejemplo, para resistir el cual pocos hombres poseen suficiente fuerza de carácter. Me inclino a creer que el triplicar la duración en el cargo, condicionándola a la disolución total y simultánea de la Cámara, sería menos amenazador para la libertad que un período tres veces más breve, pero sujeto a renovaciones graduales y sucesivas.

La uniformidad en la época de las elecciones es no menos necesaria para realizar la idea de una rotación uniforme en el Senado, así como para convocar cómodamente a sesiones a la legislatura durante un período determinado de cada año.

¿Por qué entonces no fijar este plazo en la Constitución? Como los más tenaces adversarios del plan de la Convención que se encuentran en ese Estado son admiradores no menos apasionados de su constitución particular, la pregunta puede contestarse con esta otra: ¿por qué no se fijó una ocasión con el mismo fin en la Constitución de ese Estado? Se contestará indudablemente que este asunto puede encomendarse sin temor a la discreción legislativa, y que de haberse precisado una época, la práctica podría iniciar la oportunidad de otra. Idéntica respuesta merece la pregunta con relación al plan de la Convención, y puede añadirse que como el peligro de un cambio gradual es puramente especulativo, no sería oportuno establecer como punto fundamental, sobre la sola base de esa especulación,

una medida que privaría a varios Estados de la facilidad de celebrar en la misma época las elecciones para su gobierno propio y para el de la Nación.

PUBLIO

(Alexander Hamilton es el autor de este escrito)

NÚMERO 62

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Habiendo examinado la forma como está constituida la Cámara de Representantes y contestado las objeciones en su contra más dignas de atención, paso ahora a examinar el Senado.

Los temas principales en que puede dividirse el estudio de este miembro del gobierno son: I) las condiciones requeridas en los senadores; II) su nombramiento por las legislaturas de los Estados; III) la igualdad de representación en el Senado; IV) el número de senadores y la duración de su cargo; V) los poderes conferidos al Senado.

I) Las condiciones que se proyecta exigir a los senadores en comparación con las de los representantes, consisten en una edad más avanzada y mayor tiempo de ciudadanía. Un senador debe tener, por lo menos treinta años, y un representante sólo veinticinco. El primero tiene que llevar nueve años de ciudadanía, en tanto que al segundo se le exigen siete. La oportunidad de estas diferencias se explica por la naturaleza de la misión senatorial, que, requiriendo mayor amplitud de conocimientos y solidez de carácter, hace necesario a la vez que el senador haya llegado a ese período de la vida donde es más probable hallar esas ventajas; y que, dando lugar a una participación inmediata en las negociaciones con países extranjeros, no es debido que se confíe a quien no se haya desconectado por completo de los prejuicios y costumbres inherentes al hecho de haber nacido y educádose en el extranjero. El plazo de nueve años parece ser un prudente término medio entre la exclusión total de los ciudadanos adoptivos

cuyos méritos y talento resumen justificadamente una participación en la confianza pública y su admisión precipitada y ciega, con la que podría crearse una corriente de influencia extranjera en las asambleas nacionales.

II) Es igualmente superfluo explayarse sobre el nombramiento de los senadores por las legislaturas de los Estados. Entre los distintos métodos que podían haberse ideado para constituir este sector del gobierno, el propuesto por la Convención es tal vez el más conforme con la opinión pública. Lo recomienda la doble ventaja de favorecer que los nombramientos recaigan en personas escogidas y de hacer que los gobiernos de los Estados colaboren en la formación del gobierno federal de una manera que ha de afirmar la autoridad de aquéllos y es posible que resulte un lazo muy conveniente entre ambos sistemas.

III) La igualdad de representantes en el Senado constituye otro punto que, siendo el resultado evidente de una transacción entre las pretensiones opuestas de los Estados pequeños y de los más grandes, no requiere mucha discusión. Si innegablemente es lo debido, en el caso de un pueblo fundido completamente en una sola nación, que cada distrito participe proporcionalmente en el gobierno y, en el caso de Estados independientes y soberanos, unidos entre sí por una simple liga, que las partes, pese a la desigualdad de su extensión, tengan una participación igual en las asambleas comunes, no parece carecer de razón el que una República compuesta, que participa a la vez del carácter federal y del nacional, el gobierno se funde en una combinación de los principios de la igualdad y la proporcionalidad de representación. Pero es ocioso juzgar con normas teóricas una parte de la Constitución que unánimemente se admite que representa el resultado, no de la teoría, sino *de un espíritu de amistad y de esa deferencia y concesión mutuas que la peculiaridad de nuestra situación ha hecho indispensables*. Un gobierno común, con poderes en relación con sus fines, es exigido por la opinión y, más fuertemente aún, por la situación política de América. No es fácil que los Estados débiles consientan en un gobierno más en consonancia con los deseos de los Estados más fuertes. Por lo tanto, la opción para los primeros se halla entre el gobierno propuesto y otro que les sería aún menos aceptable. En esta alternativa, la prudencia aconseja el mal menor; y en vez de entretenerse en recitar estérilmente los

males que se prevé que pueden resultar de él, se debe reflexionar sobre las consecuencias favorables que pueden compensar este sacrificio.

En este orden de ideas, puede observarse que la igualdad de votos concedida a cada Estado es, a la vez, el reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los Estados individuales y un instrumento para protegerla. Desde este punto de vista, la igualdad debería ser tan aceptable a los Estados más extensos como a los más pequeños, ya que han de tener el mismo empeño en precaverse por todos los medios posibles contra la indebida consolidación de los Estados en una República unitaria.

Otra ventaja que procede de este elemento que presenta la constitución del Senado, es el obstáculo que significará contra los actos legislativos inconvenientes. Ninguna ley ni resolución podrá ser aprobada en lo sucesivo sin el voto favorable de la mayoría del pueblo primero y de la mayoría de los Estados después. Debe confesarse que este complicado freno sobre la legislación puede resultar nocivo tanto como beneficioso en algunos casos, y que la defensa especial que implica a favor de los Estados pequeños sería más racional si ciertos intereses, comunes a éstos y distintos de los de los Estados restantes, se vieran expuestos a peligros peculiares en el caso de que se procediera en otra forma. Pero como los Estados más grandes estarán siempre capacitados por su poder sobre los ingresos para reprimir el ejercicio indebido de esta prerrogativa de los Estados pequeños y como la facilidad y el exceso de legislación parecen ser los males a que nuestros gobiernos están más expuestos, no es inverosímil que esta parte de la Constitución sea más conveniente en la práctica de lo que parece a muchos que reflexionan sobre ella.

IV) Ahora debemos examinar el número de senadores y su período de servicio. Para formarnos un juicio exacto acerca de ambos puntos será oportuno investigar los propósitos a los que debe responder un senado, y para precisar éstos, se requerirá revisar los inconvenientes que ha de sufrir una República que carezca de una institución semejante.

Primero. Es un mal inherente al gobierno republicano, aunque en menor grado que en los demás gobiernos, el que quienes lo administran olviden los deberes que tienen para con sus electores, traicionando la confianza en ellos depositada. Desde este punto de vista, un senado, como segunda rama de la

asamblea legislativa, distinto de la primera y copartícipe del poder de ésta, ha de constituir en todos los casos un saludable freno sobre el gobierno. Refuerza la seguridad del pueblo, al requerir el acuerdo de dos distintas entidades para llevar a cabo cualquier estratagema de usurpación o perfidia, donde de otro modo la ambición o la corrupción de una sola hubiera sido suficiente. Esta precaución se funda en principios tan claros y tan bien comprendidos ya en los Estados Unidos, que sería más que redundante extenderse sobre ella. Observaré escuetamente que como la improbabilidad de conspiraciones siniestras se hallará proporcionada a la disimilitud en el carácter de ambos cuerpos, será político distinguirlos uno de otro, mediante todas las circunstancias compatibles con la debida armonía en las medidas razonables y con los principios verdaderos del gobierno republicano.

Segundo. No está menos indicada la necesidad de un senado por la propensión de todas las asambleas numerosas, cuando son únicas, a obrar bajo el impulso de pasiones súbitas y violentas, y a dejarse seducir por líderes facciosos, adoptando resoluciones inconsultas y perniciosas. Sería posible citar innumerables ejemplos a este respecto, tanto de hechos acaecidos en los Estados Unidos como en la historia de otras naciones. Pero no es necesario demostrar una proposición que no ha de tener contradictores. Baste decir que el cuerpo destinado a corregir este achaque, debe, a su vez, estar libre de él y, consiguientemente, tiene que ser menos numeroso. También es preciso que posea gran firmeza, por lo que debe continuar en sus funciones de autoridad durante un período considerable.

Tercero. Otro defecto que ha de corregir el senado radica en la falta de un contacto suficiente con los objetos y los principios de la legislación. No es posible que una asamblea de hombres que provienen en su mayor parte de actividades de carácter particular, que han de ejercer su cargo durante un breve período, carentes de un móvil permanente para dedicarse al estudio de las leyes, los negocios y los intereses generales de su país en los intervalos de sus quehaceres públicos, eviten, si se les deja solos, cometer una serie de importantes errores en el ejercicio de su misión legislativa. Puede afirmarse con sólidos fundamentos que una parte no pequeña de la embarazosa situación en que se encuentra actualmente América se debe a las torpezas de nuestros gobiernos, y que éstas tienen su origen más bien en

las cabezas que en los corazones de sus autores. ¿Qué son, en resumen, todas esas leyes explicativas, esas enmiendas y esas cláusulas derogatorias, que llenan y deshonran nuestros voluminosos códigos, sino otros tantos monumentos de insuficiente sabiduría, otras tantas acusaciones que cada sesión exhibe contra la anterior, otras tantas advertencias al pueblo del valor de la cooperación que hay motivo para esperar de un senado bien organizado?

Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad a su objeto, que es la felicidad del pueblo; segundo, un conocimiento de los medios que permitan alcanzar mejor ese objeto. Algunos gobiernos carecen de ambas cualidades, y casi todos de la primera. No siento escrúpulos en afirmar que en los gobiernos americanos se ha prestado muy poca atención a la segunda. La Constitución federal evita ese error; y lo que merece especial beneplácito es que provee a ello de un modo que aumenta la seguridad de la primera condición.

Cuarto. La mutabilidad que surge en los consejos públicos como resultado de la rápida sucesión de nuevos miembros, por muy capacitados que estén, hace resaltar vigorosamente la necesidad en el gobierno de una institución estable. Cada nueva elección en los Estados renueva la mitad de sus representantes. Este cambio de hombres origina por fuerza un cambio de opinión; y este cambio de opinión, un cambio de medidas. Pero el cambio continuo, aun cuando se trate de medidas acertadas, es incompatible con las normas de la prudencia y con toda perspectiva de éxito. Esto mismo se experimenta en la vida privada, y resulta aún más exacto, así como más importante, en relación con los asuntos nacionales.

Para enumerar los males producidos por la mutualidad gubernamental necesitaríamos todo un libro. Señalaré únicamente algunos, cada uno de los cuales se advertirá que es origen de una infinidad de otros.

En primer lugar, con ella se pierde el respeto y la confianza de las demás naciones y todas las ventajas relacionadas con el carácter nacional. El individuo que es inconstante en sus proyectos o que maneja sus asuntos sin sujetarse a ningún plan, se ve señalado desde luego por todas las personas prudentes como la rápida víctima de su propia versatilidad y alocamiento. Quizás sus vecinos que sientan amistad por él lo

compadezcan, pero todos se negarán a ligar su suerte a la suya, y más de uno aprovechará la oportunidad de medrar a costa de él. Una nación es respecto a las demás lo que un individuo respecto a otro; con la triste diferencia, tal vez, de que las primeras, con menos sentimientos benévolos que los últimos, estarán también menos cohibidas para aprovecharse indebidamente de la indiscreción ajena. Por lo tanto, toda nación cuyos asuntos descubren falta de prudencia y estabilidad puede esperar todas las pérdidas que pueda acarrearle la política más ordenada de sus vecinos. Pero, por desgracia, la mejor lección sobre el particular se la proporciona a América el ejemplo de su propia situación. Sus amigos no la respetan; es la irrisión de sus enemigos y la presa de todas las naciones que se hallan interesadas en especular con sus versátiles asambleas y sus embrollados asuntos.

Los efectos internos de una política variable son aún más infortunados, ya que envenena el beneficio de la libertad misma. De poco le servirá al pueblo que las leyes estén confeccionadas por hombres que él ha elegido, si esas leyes son tan voluminosas que no hay manera de leerlas o tan incoherentes que no se pueden entender; si se abrogan o revisan antes de ser promulgadas, o sufren cambios tan incesantes que el hombre que conoce la ley hoy, no puede adivinar cómo será mañana. La ley se define como una regla de conducta; ¿pero cómo ha de servir de norma lo que se conoce apenas y carece de fijeza?

Otro defecto de la inestabilidad pública es la excesiva ventaja que da a la minoría astuta, atrevida y adinerada sobre la masa laboriosa e ignorante del pueblo. Cada nueva medida referente al comercio o a los ingresos, o que afecte de cualquier modo el valor de las diferentes clases de propiedad, brinda una nueva cosecha a los que observan el cambio y pueden adivinar sus consecuencias; una cosecha producida no por ellos, sino por el trabajo y los cuidados de la gran masa de sus conciudadanos. En este estado de cosas puede decirse con verdad que las leyes están hechas para unos pocos, no para todos.

Desde otro punto de vista, gran perjuicio resulta de la inestabilidad del gobierno. La falta de confianza en las asambleas públicas desalienta todas las empresas útiles cuyo éxito y provecho puede depender de la continuidad

de las disposiciones existentes. ¿Qué comerciante prudente arriesgará su fortuna en un nuevo ramo comercial cuando ignora si sus planes resultarán ilícitos antes de que pueda ponerlos en práctica? ¿Qué agricultor o fabricante se esforzará por merecer el estímulo dado a un cultivo determinado o a cierto establecimiento, si no puede tener la seguridad de que su labor preparatoria y sus gastos no le harán víctima de un gobierno inconstante? En una palabra, ninguna mejora importante, ninguna empresa laudable, que requieran los auspicios de un sistema firme de política nacional, pueden prosperar.

Pero de todos estos efectos el más deplorable es esa disminución de apego y respeto que se insinúa en el corazón del pueblo hacia un sistema político que da tantas muestras de debilidad y que decepciona tantas de sus esperanzas más halagüeñas. Ningún gobierno, como tampoco ningún individuo, será realmente respetable si no posee cierto grado de orden y estabilidad.

PUBLIO

(Se supone que este escrito fue realizado por Alexander Hamilton o James Madison)

NÚMERO 63

AL pueblo del Estado de Nueva York:

El quinto desiderátum, que muestra la utilidad de un senado, consiste en la necesidad de un verdadero sentimiento de carácter nacional. Sin un miembro selecto y estable en el gobierno, la estimación de los poderes extranjeros no sólo se perderá por culpa de una política ininteligente e inestable, debida a las causas ya mencionadas, sino que los consejos nacionales no poseerán esa sensibilidad ante la opinión del mundo que es tan indispensable para merecer como para obtener su respeto y confianza.

El tener en cuenta la opinión de otras naciones resulta de importancia para todo gobierno por dos razones: primera, porque, independientemente de los méritos que presente cualquier plan o medida, hay varios motivos para que sea de desear que a los ojos ajenos aparezca como el fruto de una política sensata y honrada; segunda, porque en casos dudosos, especialmente cuando las asambleas nacionales están cegadas por una fuerte pasión o algún interés transitorio, la opinión presunta o conocida del mundo imparcial puede ser la mejor guía que deba seguirse. ¿Cuántas pérdidas ha sufrido América por su falta de energía ante las naciones extranjeras, y cuántos errores y locuras no habría evitado, si la justicia y la oportunidad de sus decisiones hubiese sido examinada previamente en cada caso, a la luz en que probablemente aparecerían a la porción imparcial del género humano?

Sin embargo, por muy necesario que sea el sentimiento de la reputación nacional, es evidente que nunca lo poseerá en grado suficiente un cuerpo

numeroso y variable. Sólo se hallara entre un número tan reducido, que a cada individuo le corresponda recibir una parte perceptible de la censura o el elogio producido por las decisiones públicas; o en una asamblea. tan permanentemente investida de un mandato público, que el amor propio y la importancia de sus miembros estén ligados de modo sensible á la reputación y la dicha de la comunidad. Los representantes semianuales de Rhode Island no se hubieran sentido muy afectados en sus deliberaciones sobre las inicuas medidas adoptadas por ese Estado, por argumentos basados en la opinión que suscitarían aquellas medidas en los países extranjeros e inclusive en los Estados vecinos; en tanto que no puede dudarse de que, si hubiera sido necesaria la cooperación de un cuerpo estable y selecto, habría bastado por sí sola la preocupación por el carácter nacional para prevenir las calamidades que sufre ese pueblo descarriado en la actualidad.

Añado, como sexto defecto, la ausencia, en ciertos casos importantes, de la responsabilidad necesaria en el gobierno frente al pueblo, ausencia que procede de esa frecuencia de elecciones que en otras circunstancias origina esa responsabilidad. Esta observación tal vez se encuentre no solo novedosa, sino también paradójica. Pero, una vez explicada, habrá que reconocer que es tan irrefutable como importante.

Si la responsabilidad ha de ser razonable tiene que limitarse a los objetos a los que se extiende el poder de la parte responsable, y si ha de ser eficaz debe referirse a aquellas actuaciones de ese poder sobre las cuales los electores puedan formarse un juicio pronto y fundado. Los objetos del gobierno pueden dividirse en dos clases generales: la primera depende de medidas que tienen exclusivamente un efecto inmediato y visible; la segunda depende de una sucesión de medidas bien seleccionadas y bien relacionadas, cuyo efecto es gradual y tal vez imperceptible. La importancia de la última categoría para el bienestar permanente y colectivo de todo el país no necesita aclaración. Y, sin embargo, es evidente que a una asamblea elegida para un período tan corto que durante él sólo pueda añadir uno o dos eslabones a esta cadena de medidas, a la que es posible que esté subordinado el bienestar general, no se le puede hacer responsable del resultado final, de la misma manera que no se puede exigir en justicia a un mayordomo o inquilino, cuyo contrato se concierta por un año, que

responda de mejoras que no podrían realizarse en un plazo menor de seis años. Ni es posible tampoco que el pueblo estime la parte de influencia que sus asambleas anuales puedan tener sobre asuntos que son consecuencia combinada de transacciones que se hicieron en varios años. Ya es bastante difícil mantener viva la responsabilidad personal entre los miembros de un cuerpo numeroso, tratándose de los actos de ese cuerpo que producen un efecto inmediato, distinto y palpable sobre sus electores.

El remedio adecuado para este defecto consiste en un cuerpo suplementario dentro del departamento legislativo que, poseyendo suficiente estabilidad para ocuparse de los objetos que requieren una atención continuada y una serie de medidas, sea capaz de responder justa y eficazmente de la consecución de ellos.

Hasta aquí he considerado las circunstancias que señalan la necesidad de un Senado bien constituido únicamente en cuanto se relacionan con los representantes del pueblo. Tratándose de un pueblo que no está cegado por prejuicios y tan poco corrompido por los halagos como aquel a que me dirijo, no vacilo en añadir que una institución de esta clase puede ser necesaria en ocasiones para defender al pueblo contra sus propios errores e ilusiones transitorias. Así como la opinión fría y sensata de la comunidad debe prevalecer en todos los gobiernos y de hecho prevalecerá a la postre en todos los gobiernos libres sobre las opiniones de sus gobernantes, así también hay momentos especiales en los asuntos públicos en que, estimulado el pueblo por alguna pasión desordenada o por alguna ganancia ilícita, o extraviado por las artes y exageraciones de hombres interesados, reclama medidas que él mismo será el primero en lamentar y condenar más tarde. En estos momentos críticos ¡qué saludable será la intervención de un cuerpo tranquilo y respetable de ciudadanos, con el objeto de contener esa equivocada carrera y para evitar el golpe que el pueblo trama contra sí mismo, hasta que la razón, la justicia y la verdad tengan la oportunidad de recobrar su influencia sobre el espíritu público! ¿De cuán amargas angustias no se hubiera librado el pueblo ateniense, si su gobierno hubiese dispuesto de una salvaguardia tan prudente contra la tiranía de sus propias pasiones? Tal vez la libertad popular no habría merecido el reproche indeleble de dar un día la cicuta y al siguiente elevar una estatua a los mismos ciudadanos.

Es posible que se sugiera que un pueblo diseminado sobre una vasta región no estará sujeto al contagio de las pasiones violentas o al peligro de concertarse con fines injustos, como lo están los habitantes aglomerados de un distrito pequeño. Disto mucho de negar que esta distinción es de gran importancia. Por el contrario, en un artículo anterior intenté demostrar que ésta es una de las principales ventajas que ofrece una República federal. Al mismo tiempo, no debe considerarse esta ventaja suficiente hasta el punto de que haga innecesario el uso de otras precauciones auxiliares. Inclusive puede señalarse que la misma extensión que librará al pueblo americano de ciertos peligros inherentes a las Repúblicas más reducidas, lo expondrá, en cambio, al inconveniente de permanecer más tiempo bajo la influencia de las falsedades que una labor interesada logre propalar entre él.

Las consideraciones anteriores cobran mayor peso cuando se recuerda que la historia no nos informa de ninguna República que haya logrado persistir careciendo de senado. En realidad, Esparta, Roma y Cartago son los únicos Estados republicanos de los que puede decirse que han durado largo tiempo. En los dos primeros existía un senado vitalicio. En el tercero la constitución de este cuerpo es menos conocida, pero existen indicios que nos hacen creer que no debía diferenciarse mucho en este punto de los otros dos. Cuando menos hay la certeza de que poseía algunas cualidades que lo capacitaban para actuar de áncora contra las fluctuaciones populares, y que una asamblea más reducida, procedente del senado, no sólo era designada con carácter vitalicio, sino que llenaba ella misma sus vacantes. Aunque estos ejemplos son tan poco merecedores de imitación como incompatibles con el carácter americano, nos brindan instructivas pruebas de la necesidad de alguna institución que combine la estabilidad con la libertad, cuando los comparamos con la existencia fugitiva y turbulenta de otras Repúblicas antiguas. Me doy cuenta de las circunstancias que distinguen al gobierno americano de todos los demás gobiernos populares, tanto antiguos como modernos, y que exigen una gran circunspección al comparar un caso con los otros. Pero después de conceder a esta consideración la influencia que le corresponde, puede aún sostenerse que existen muchos puntos de semejanza, que hacen que estos ejemplos sean merecedores de nuestra atención. Como ya hemos visto, muchos de los defectos que sólo pueden

suplirse con la institución senatorial son comunes a las asambleas numerosas, elegidas frecuentemente por el pueblo, e inclusive al pueblo mismo. Hay otros, privativos de las primeras, que requieren el control de una institución parecida. El pueblo jamás traiciona sus propios intereses voluntariamente, pero éstos pueden ser traicionados por sus representantes; y el peligro será mayor evidentemente cuando la plenitud de la función legislativa se deposite en manos de un solo cuerpo, que cuando se requiera para todo acto público el acuerdo de cuerpos distintos y diferentes.

La diferencia en que se hace más hincapié, entre América y las otras Repúblicas, reside en el principio de la representación, que es el eje sobre el cual se mueve aquélla, y que, según se supone, fue desconocido en las segundas o al menos en sus modelos más antiguos. El uso hecho de esta diferencia en los razonamientos contenidos en anteriores artículos debe haber demostrado que no abrigo inclinación a negar su existencia ni a menospreciar su importancia. Por esto siento menos escrúpulos al observar que la afirmación referente a la ignorancia de los antiguos gobiernos, en el caso de la representación, dista de ser precisamente cierta en la amplitud que comúnmente se le atribuye. Sin meterme en una disquisición que aquí sería inoportuna, me referiré a unos cuantos hechos conocidos que apoyan mis aserciones.

En las más puras democracias griegas muchas de las funciones ejecutivas eran ejercidas, no por el pueblo mismo, sino por funcionarios elegidos por éste, que representaban al pueblo en su capacidad ejecutiva.

Antes de la reforma de Solón, Atenas fue gobernada por nueve *Arcontes*, anualmente elegidos por la masa del pueblo. El grado de poder que se les confería está rodeado de una oscuridad muy grande. Tras ese período nos encontramos con una asamblea, de cuatrocientos miembros en un principio, de seiscientos después, anualmente elegida por el pueblo, y que lo representa parcialmente en su capacidad legislativa, ya que no sólo se halla asociada con él en la función de hacer las leyes, sino que poseía el derecho exclusivo de hacerle proposiciones legislativas. También el senado de Cartago, cualquiera que haya sido su poder o la duración de su mandato, parece haber sido elegido por los sufragios del pueblo. Casos similares

pueden encontrarse en casi todos, si no en todos los gobiernos populares de la Antigüedad.

Finalmente, en Esparta nos encontramos con los *Éforos* y en Roma con los *Tribunos*; dos cuerpos reducidos ciertamente en número, pero anualmente elegidos por todo el pueblo y considerados como representantes de éste, casi en su capacidad plenipotenciaria. Los *Cosmos* de Creta eran también elegidos por el pueblo anualmente, siendo considerada esta institución por algunos autores como análoga a las de Esparta y Roma, con la sola diferencia de que en la elección de este cuerpo representativo únicamente se hacía partícipe del derecho de sufragio a una parte del pueblo.

De estos hechos, a los que podríamos añadir muchos otros, resalta claramente que el principio de la representación no era desconocido de los antiguos ni totalmente ajeno a sus constituciones políticas. La verdadera diferencia entre estos gobiernos y el americano reside en la exclusión total del pueblo, en su carácter colectivo, de toda participación en éste, no en la exclusión total de los representantes del pueblo de la administración de aquéllos. Condicionada así la diferencia, arroja una ventajosísima superioridad a favor de los Estados Unidos. Pero para que este beneficio surta su plenitud de efecto, debemos cuidar de no separarlo del otro de que disponemos, o sea de un territorio extenso. Pues es increíble que cualquier forma de gobierno representativo hubiera podido tener éxito en los estrechos límites que ocupaban las democracias griegas.

Para responder a estos argumentos, sugeridos por la razón, ilustrados con ejemplos y confirmados por nuestra propia experiencia, el obstinado adversario de la Constitución verosímilmente se contentará con repetir que un senado que no es elegido directamente por el pueblo y que goza de un período de seis años, tiene que adquirir gradualmente una peligrosa preeminencia dentro del gobierno, hasta transformarse en una aristocracia tiránica.

A esta contestación en términos generales, debería ser suficiente replicar que la libertad puede verse amenazada por sus propios abusos tanto como por los abusos del poder; que abundan los ejemplos de lo primero tanto como de lo último, y que en los Estados Unidos es más de temer el

primer peligro que el segundo. Pero es factible dar una respuesta más precisa.

Antes de que semejante revolución se lleve a cabo, es necesario que el Senado mismo se corrompa; que corrompa luego a las legislaturas de los Estados; en seguida a la Cámara de Representantes, y por último a la gran masa popular. Es evidente que el Senado debe corromperse antes de poder intentar el establecimiento de una tiranía. Sin corromper a las legislaturas de los Estados no podrá seguir adelante en su intento, porque de lo contrario el cambio periódico de los miembros regeneraría a toda la entidad. Sin ejercer con igual éxito los medios de corrupción sobre la Cámara de Representantes, la oposición de este sector gubernamental coigual haría fracasar la tentativa; y sin la corrupción del pueblo mismo, una serie de nuevos representantes volvería rápidamente las cosas al orden primitivo. ¿Existe algún hombre seriamente convencido de que el Senado que se propone podría, por cualesquiera medios concebibles al alcance de la destreza humana, realizar los fines de su ilegítima ambición, pasando por encima de todas esas obstrucciones?

Si la razón condena esta sospecha, la experiencia pronuncia idéntica sentencia. La Constitución de Maryland suministra el ejemplo más a propósito. El senado de ese Estado es elegido indirectamente por el pueblo, como lo será el Senado federal, y por un período menor en un año que el de éste. Se distingue también por la notable prerrogativa de llenar las vacantes que ocurran durante el tiempo para el cual es designado, a la vez que no es objeto de una rotación como la prescrita para el Senado federal. Existen todavía otras diferencias menores que justificarían diversas objeciones plausibles contra el primero y que no son oponibles al segundo. Si el Senado federal, por tanto, ofreciera realmente el peligro tan cacareado, a estas fechas el senado de Maryland debería haber mostrado siquiera algunos de los síntomas de un mal semejante, pero hasta hoy no ha aparecido ninguno. Por el contrario, las suspicacias que abrigaron en un principio hombres del mismo tipo que los que ven con terror la parte análoga de la Constitución federal se han extinguido gradualmente a medida que se adelanta en este ensayo; y la Constitución de Maryland se gana a diario, por

la saludable actuación de esta parte de ella, una fama que probablemente no tiene rival entre los Estados de la Unión.

Pero si algo debería acallar toda la desconfianza a este respecto, ha de ser el ejemplo británico. Allí el Senado, en vez de elegirse por un período de seis años y de no limitarse a determinadas familias o fortunas, es una asamblea hereditaria de nobles opulentos. La Cámara de Representantes, en vez de elegirse cada dos años, y por todo el pueblo, se elige por siete y en gran proporción por una parte muy pequeña del pueblo. Aquí, sin género de duda, deberían manifestarse en todo su apogeo las usurpaciones aristocráticas y la tiranía de que en un futuro período se hallarán ejemplos en los Estados Unidos. Desgraciadamente para los argumentos antifederales, la historia británica nos enseña que esta asamblea hereditaria no ha sabido defenderse contra las continuas invasiones de la Cámara de Representantes, y que en cuanto perdió el apoyo del monarca, se vio aplastada por el peso de la rama popular.

Hasta donde la Antigüedad puede instruirnos acerca de este asunto, sus ejemplos confirman el razonamiento que acabamos de utilizar. En Esparta, los *Éforos*, representantes anuales del pueblo, resultaron superiores al senado vitalicio, continuamente ampliaron su autoridad a costa de él y finalmente concentraron todo el poder en sus propias manos. Los *Tribunos* en Roma, que eran los representantes del pueblo, prevalecieron, como es bien sabido, en casi todas las contiendas que sostuvieron con el senado vitalicio, y al final triunfaron completamente sobre él. Este hecho es tanto más notable cuanto que se exigía la unanimidad en todos los actos de los *Tribunos*, inclusive después de que su número se amplió a diez, y demuestra la fuerza irresistible que posee la rama de un gobierno libre que cuenta con el apoyo del pueblo. A estos ejemplos podemos añadir el de Cartago, cuyo senado, según testimonio de Polibio, en vez de apropiarse todo el poder, había perdido al comenzar la segunda guerra púnica la mayor parte del que le correspondió originalmente.

Además de la prueba concluyente que es consecuencia de este conjunto de datos, en el sentido de que el Senado federal no se transformará nunca por medio de usurpaciones graduales en una entidad aristocrática e independiente, estamos autorizados a creer que si alguna vez se llevara a

cabo semejante revolución por obra de causas contra las que es imposible a la previsión humana precaverse, la Cámara de Representantes, apoyada por el pueblo, conseguirá siempre restituir la Constitución a su forma y principios primitivos. Contra la fuerza de los representantes directos del pueblo, ni la autoridad constitucional del Senado será capaz de sustentar otra actitud que aquella que dé muestras de una política inteligente y de un cuidado por el bien público, con lo cual compartirá con la otra rama de la legislatura el afecto y el apoyo de toda la masa del pueblo.

PUBLIO

(No se sabe con certidumbre si fue Alexander Hamilton o James Madison el autor de este escrito)

NÚMERO 64

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Es justo, aunque no nuevo, observar que los enemigos de determinadas personas y los adversarios de ciertas medidas, rara vez limitan sus censuras a aquello de unas u otras que lo merece. Sin este principio, es difícil explicar los motivos de la conducta de quienes condenan en conjunto la Constitución propuesta y tratan con severidad algunos de los artículos más inobjetables que contiene.

La segunda sección faculta al Presidente, *por y con el consejo y el consentimiento del Senado, para concluir tratados, siempre que los aprueben dos terceras partes de los senadores presentes*.

El poder de concertar tratados es muy importante, especialmente por su relación con la guerra, la paz y el comercio; y sólo puede delegarse en forma tal y con tales precauciones, que proporcionen toda clase de seguridades de que será ejercido por los hombres más capacitados al efecto y de la manera más conducente al bien público. La Convención parece haber tenido en cuenta ambos puntos, haciendo que el Presidente sea elegido por un cuerpo selecto de electores, diputados por el pueblo con este propósito expreso, y encomendando el nombramiento de senadores a las legislaturas de los Estados. Este sistema tiene en casos semejantes una ventaja sobre las elecciones hechas por el pueblo en su carácter colectivo, en que la acción del espíritu de partido, aprovechándose de la negligencia, la ignorancia, las esperanzas y los temores de los incautos y los interesados,

a menudo coloca en los puestos públicos a hombres que únicamente obtienen el sufragio de una pequeña porción de los electores.

Como tanto las asambleas reunidas para elegir Presidente, como las legislaturas de los Estados que nombran a los Senadores, estarán compuestas como regla general por los ciudadanos más informados y respetables, hay razones para suponer que sus votos y su atención se dirigirán exclusivamente hacia esos hombres que más se hayan distinguido por su capacidad y su virtud y en quienes el pueblo encuentre motivos justificados para depositar su confianza. La Constitución se fija especialmente en este asunto. Excluyendo a los hombres menores de treinta y cinco años del primer cargo y a los menores de treinta del segundo, obliga a los electores a escoger entre aquellos hombres sobre los que el pueblo ha tenido ya oportunidad de formarse una opinión y respecto a los cuales no estará expuesto al engaño de esas brillantes apariencias de genio y patriotismo que, como fugaces meteoros, desvían a la par que deslumbran. Si está bien fundada la observación de que los reyes sabios siempre estarán servidos por ministros capaces, es justo argumentar que en la misma proporción en que una asamblea de electores selectos posee en mayor grado que los reyes los medios de obtener una información exacta y completa con referencia a los hombres y a sus caracteres, así también sus designaciones darán muestras de las mismas cualidades de discreción y discernimiento cuando menos. De estas consideraciones resulta naturalmente que el Presidente y los Senadores así escogidos, se contarán siempre entre aquellas personas que mejor comprenderán y conocerán nuestros intereses nacionales, ya sea que se les considere en relación con los diversos Estados o con las naciones extranjeras que son más capaces de servir esos intereses y cuya reputación de integridad inspire y merezca mayor confianza. En tales hombres el poder de concluir tratados puede depositarse tranquilamente.

Aunque la necesidad absoluta de un sistema, para desarrollar cualquier actividad, es ya universalmente reconocida, sin embargo, su importancia en los asuntos nacionales no está aún bien grabada en la mente del público. Los que quieren confiar la facultad que estudiamos a una asamblea popular, integrada por miembros que entran y salen en rápida sucesión, parecen no

recordar que una entidad semejante forzosamente no es adecuada a la consecución de esos importantes fines que requieren ser meditados serenamente en todas sus relaciones y circunstancias y que sólo pueden abordarse y realizarse adoptando medidas que exigen no sólo talento, sino también una información exacta y a menudo mucho tiempo para combinadas y llevadas a la práctica. Hizo bien la Convención, por tanto, al establecer no sólo que este poder de concluir tratados se encomendase a hombres aptos y honestos, sino también que continuaran en su cargo el tiempo suficiente para familiarizarse cabalmente con nuestros asuntos nacionales y para formular y poner en marcha un sistema para su dirección. La duración prescrita es bastante para darles ocasión de ampliar considerablemente sus conocimientos políticos, haciendo que su experiencia acumulada sea cada vez más beneficiosa al país. No ha demostrado la Convención menos prudencia al disponer las frecuentes elecciones senatoriales de modo que se contrarreste el inconveniente de transferir periódicamente tan graves asuntos en su totalidad a hombres nuevos; pues dejando en su sitio a una gran parte de los antiguos, la uniformidad, el orden y la continuidad de la información oficial se hallarán asegurados.

Seguramente serán pocos los individuos que no admitirán que los asuntos de comercio y navegación se regulen conforme a un sistema cautamente organizado y puesto en práctica con constancia, y que nuestros tratados y nuestras leyes se encuentren en consonancia con ese sistema y se configuren en el sentido de fomentado. Es, sin embargo, de gran importancia que esta relación se mantenga cuidadosamente; y los que admiten la verdad de esta proposición, verán y tendrán que aceptar que se halla debidamente prevista al exigir que sea indispensable la aprobación del Senado tanto para los tratados como para las leyes.

Rara vez dejan de ser necesarios en la negociación de tratados, de cualquier índole que sean, un sigilo perfecto y una diligencia muy grande. Hay casos en que sería factible llegar a acuerdos utilísimos si las personas que intervienen pueden disipar sus temores de que sean conocidos. Tales temores influirán en las personas de que hablamos tanto en el caso de que las guíen móviles mercenarios como en el de que éstos sean amistosos, y

existen muchas de ambas clases que confiarían en la discreción del Presidente, pero no en la del Senado y menos aún en la de una gran Asamblea popular. Por lo tanto, la Convención ha hecho bien en distribuir el poder de concluir tratados en tal forma que aunque el Presidente ha de contar, al concluirlos, con el consejo y la aprobación del Senado, podrá, sin embargo, conducir las negociaciones del modo que la prudencia le sugiera.

Quienes se han consagrado al estudio de los asuntos humanos tienen que haber percibido que éstos sufren alternativas de duración, intensidad y dirección sumamente irregulares, que raramente se producen dos veces exactamente de la misma manera o con la misma energía. El descubrir y aprovechar estas alternativas en los asuntos nacionales es la tarea de quienes tienen a su cargo el dirigirlas y los que tienen mucha experiencia en este terreno nos dicen que hay ocasiones en que los días, más aún, hasta las horas, son preciosos. La pérdida de una batalla, la muerte de un príncipe, la destitución de un ministro u otras circunstancias que producen un cambio en la situación y el aspecto de los asuntos en un momento dado, pueden transformar la más favorable de las tendencias en un sentido opuesto a nuestros deseos. En el campo de batalla como en el despacho de los gobernantes, hay momentos que deben asirse cuando se presentan, y los que mandan en esos sitios deben estar en aptitud de aprovecharlos. Hemos sufrido hasta ahora tan a menudo y en cosas tan esenciales por la falta de sigilo y rapidez, que sería una falta inexcusable de la Constitución no haber atendido a estos problemas. Los asuntos que en el curso de una negociación requieren mayor secreto y prontitud son esas medidas auxiliares y preparatorias que sólo son importantes desde el punto de vista nacional porque facilitan la consecución de las finalidades de las negociaciones. Por cuanto a éstas se refiere, el Presidente no tendrá dificultades para encargarse de ellas; y si surgieren circunstancias que exigiesen el consejo y el consentimiento del Senado, puede convocarlo en cualquier tiempo. Vemos con esto que la Constitución provee lo necesario para que al negociar los tratados dispongamos de todas las ventajas que es posible desprender del talento, los conocimientos, la integridad y las investigaciones cuidadosas por una parte, y del sigilo y la rapidez por otra.

Pero contra este plan, como contra casi todos los que en cualquier tiempo se han presentado, se han ideado y se hacen valer diversas objeciones.

A algunos les disgusta, no por los errores o defectos que contenga, sino porque consideran que únicamente deberían concluir los tratados quienes están investidos del poder legislativo, debido a que una vez perfeccionados van a producir el mismo efecto que las leyes. Estos caballeros parecen no advertir que las sentencias de nuestros tribunales y las órdenes que extiende nuestro gobernador dentro de sus facultades constitucionales, son tan válidas y obligan a las personas a quienes se refieren, como las leyes aprobadas por nuestra legislatura. Todos los actos de poder que se apegan a la Constitución, sean del departamento ejecutivo o del judicial, están revestidos de la misma validez y obligatoriedad desde el punto de vista legal que si procedieran de la legislatura; y por tanto, sea cual fuere el nombre que se dé a la potestad de concertar tratados o por muy obligatorios que sean una vez hechos, es incontestable que el pueblo puede con toda corrección confiar dicho poder a un cuerpo distinto del legislativo, ya sea el ejecutivo o el judicial. Seguramente que de esto no se deduce que porque ha encomendado el poder de hacer las leyes a la legislatura, también debería atribuirle poder para todos los demás actos de soberanía que obliguen a los ciudadanos y tengan efecto sobre ellos.

Otros, aunque conformes con que los tratados se celebren de la manera propuesta, no lo están con que se les considere como la ley suprema de la nación. Sostienen y hacen profesión de creer que los tratados, como los demás actos de una asamblea legislativa, deberían poder revocarse cuando parezca conveniente. Esta idea parece ser nueva y original de nuestro país, pero tanto pueden surgir nuevas verdades como nuevos errores. Estos señores harían bien en reflexionar que el tratado es sólo otro nombre que se aplica a un contrato, y que sería imposible encontrar una nación dispuesta a celebrar cualquier contrato con nosotros, que los comprometiera a ellos de modo absoluto y a nosotros sólo tanto tiempo y hasta el grado que se nos antojara. Los que hacen las leyes pueden, sin duda alguna, enmendarlas o derogarlas; y tampoco se discute que quienes hacen los tratados pueden alterarlos o cancelarlos; pero no olvidemos que los tratados están hechos no

sólo por una de las partes contratantes, sino por las dos y, consiguientemente, que así como el consentimiento de ambas fue indispensable para su conclusión original, así también lo es para siempre para alterarlos o cancelarlos. Por lo tanto, la Constitución propuesta no ha ampliado en lo más mínimo la fuerza obligatoria de los tratados. Son tan valederos y se hallan tan fuera del alcance legítimo de los actos de la legislatura en la actualidad, como lo serán en cualquier tiempo o bajo cualquier forma de gobierno.

Por muy útil que sea el espíritu de desconfianza en una República, sin embargo, cuando cobra demasiada importancia en un cuerpo político, como puede ocurrir con la bilis en el organismo humano, la vista de uno y otro queda expuesta a dejarse engañar por las falsas apariencias que esa enfermedad presta a los objetos que se hallan alrededor. De ahí proceden, sin duda, los temores de alguno en el sentido de que el Presidente y el Senado puedan concluir tratados sin tener en cuenta los intereses de todos los Estados. Otros sospechan que los dos tercios oprimirán al tercio restante, y preguntan si a los senadores que los formen se les podrá exigir que respondan adecuadamente de su conducta; si podrán ser castigados en el caso de que obren indebidamente, y ¿cómo vamos a libramos de los tratados que no nos convengan, en el caso de que los celebren?

Como todos los Estados se hallan igualmente representados en el Senado y por los hombres más capaces y más dispuestos a defender los intereses de sus electores, todos ellos tendrán sobre ese cuerpo el mismo grado de influencia, especialmente en tanto que cuiden de elegir a las personas adecuadas e insistan en su puntual asistencia. En la proporción en que los Estados Unidos asuman una organización y un carácter nacionales, el bien del conjunto será objeto cada vez de mayor atención y el gobierno ha de ser muy débil si olvida que el bien del todo sólo puede conseguirse procurando el bien de cada una de las partes que lo integran. Ni el Presidente ni el Senado tienen poder de concluir tratado alguno que no los comprometa a ellos, a sus familias y propiedades, del mismo modo que al resto de la comunidad; y así, no teniendo intereses privados distintos de los de la nación, carecerán de motivos para abandonar los de ésta.

En cuanto a los casos de corrupción, no son probables. Quien crea posible que el Presidente y dos terceras partes del Senado serán alguna vez capaces de tan indigna conducta, tiene que haber sido muy desgraciado en el mundo o encontrar razones en su propio corazón para abrigar esa clase de impresiones. La idea es demasiado burda y odiosa para que nadie la alimente. Pero en semejante caso, si es que jamás ocurriere, el tratado así obtenido, como todos los contratos fraudulentos, sería nulo e ineficaz con arreglo al derecho internacional.

Respecto a su responsabilidad, es difícil concebir cómo podría aumentarse. Todas las consideraciones que pueden influir en la mente humana, como el honor, los juramentos, la reputación, la conciencia, el amor a la patria y los afectos y lazos familiares, constituyen la garantía de su fidelidad. En dos palabras, como la Constitución ha mostrado la mayor solicitud para que sean hombres de talento e integridad, tenemos razones para estar convencidos de que los tratados que concluyan han de ser todo lo ventajosos que las circunstancias lo permitan; y si el temor al castigo y a la deshonra pueden ser eficaces, este móvil de la buena conducta está ampliamente previsto en el artículo relativo a la acusación por delitos oficiales.

PUBLIO

(Este escrito se supone fue escrito por John Jay)

NÚMERO 65

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Los restantes poderes que el plan de la Convención asigna al Senado, independientemente de la otra Cámara, abarcan su participación con el ejecutivo en el nombramiento de funcionarios, y su carácter judicial como tribunal encargado de juzgar las acusaciones oficiales. Como en el asunto de los nombramientos el ejecutivo es quien hace el papel principal, las disposiciones relacionadas con él serán discutidas con mayor propiedad al examinar este departamento. Por lo tanto, concluiremos esta parte asomándonos al carácter judicial del Senado.

Un tribunal bien constituido para los procesos de los funcionarios, es un objeto no menos deseable que difícil de obtener en un gobierno totalmente electivo. Su jurisdicción comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o, en otras palabras, del abuso o violación de un cargo público. Poseen una naturaleza que puede correctamente denominarse *política*, ya que se relacionan sobre todo con daños causados de manera inmediata a la sociedad. Por esta razón, su persecución raras veces dejará de agitar las pasiones de toda la comunidad, dividiéndola en partidos más o menos propicios o adversos al acusado. En muchos casos se ligará con las facciones ya existentes, y pondrá en juego todas sus animosidades, prejuicios, influencia e interés de un lado o de otro; y en esas ocasiones se correrá siempre un gran peligro de que la decisión esté determinada por la fuerza comparativa de los partidos, en mayor grado que por las pruebas efectivas de inocencia o culpabilidad.

La delicadeza y magnitud de un mandato que tan profundamente atañe a la reputación y la vida políticas de todo hombre que participa en la administración de los negocios públicos, hablan por sí solas. La dificultad de encomendarlo a las manos debidas, en un gobierno que descansa íntegramente sobre la base de elecciones periódicas, se comprenderá con la misma facilidad, si se considera que las personalidades más destacadas de él se convertirán demasiado a menudo, y por culpa de esa misma circunstancia, en los caudillos o los instrumentos de la facción más astuta o más numerosa, y por esta causa no puede esperarse que poseerán la neutralidad requerida hacia aquellos cuya conducta pueda ser objeto de investigación.

Según parece, la Convención consideró al Senado como el depositario más idóneo de esta importante misión. Quienes mejor disciernan la dificultad intrínseca del problema serán los más cautos en condenar esa opinión, y los más inclinados a conceder la debida importancia a los argumentos que podemos suponer la produjeron.

¿Cuál es, es posible que se inquiera, el verdadero espíritu de la institución misma? ¿Acaso no se la proyectó como un sistema de investigación nacional de la conducta de los hombres públicos? ¿Y si ése es su designio quiénes serán más adecuadamente los inquisidores de la nación que los representantes de la nación misma? No se discute que la facultad de iniciar la investigación o, en otras palabras, de presentar la acusación debe residir en manos de una rama del cuerpo legislativo. Las razones que fundan la conveniencia de este arreglo ¿no abogan enérgicamente por la admisión de la otra rama de ese cuerpo a una parte de la investigación? El modelo de donde se ha tomado la idea de esta institución señalaba ese camino a la Convención. En la Gran Bretaña compete a la Cámara de los Comunes resolver sobre ella. Varias de las constituciones de los Estados han seguido el ejemplo. Y tanto éstas como aquélla, parecen haber considerado la práctica de las acusaciones como un freno a los servidores ejecutivos del gobierno, que se pone en manos del cuerpo legislativo. ¿No es éste el aspecto verdadero bajo el que debe considerarse?

¿Dónde sino en el Senado se hubiera podido encontrar un tribunal con bastante dignidad y la necesaria independencia? ¿Qué otro cuerpo sería

capaz de tener suficiente confianza en su propia situación para conservar libre de temores e influencias la imparcialidad requerida entre un individuo acusado y los representantes del pueblo, que son sus acusadores?

¿Se podía esperar que la Suprema Corte respondiera a estas exigencias? Es muy dudoso que los miembros de ese tribunal poseerán siempre la gran dosis de fortaleza necesaria para desempeñar una tarea tan difícil; y todavía más dudas deben abrigarse de que posean el grado de ascendiente y autoridad que racionalmente serán indispensables en ciertas ocasiones para reconciliar al pueblo con una decisión que chocara con la acusación presentada por sus propios representantes. La deficiencia en lo primero resultaría fatal para el acusado, y en lo segundo peligrosa para la tranquilidad pública. En ambos casos, el azar sólo podría eludirse constituyendo un tribunal más numeroso de lo que es compatible con las consideraciones económicas. La necesidad de un tribunal numeroso para juzgar en los casos de acusación por delitos oficiales la impone, asimismo, la naturaleza de sus actuaciones. Éstas nunca pueden conformarse a reglas tan estrictas, ni en lo que se refiere a la definición del delito por parte de los acusadores, ni a su interpretación por los jueces, como las que sirven en casos ordinarios para limitar el arbitrio de los tribunales en favor de la seguridad personal. No habrá un jurado que se interponga entre los jueces que deben pronunciar la sentencia y el sujeto que tiene que sufrirla. El tremendo poder discrecional que necesariamente han de poseer esos tribunales, para destinar al honor o al oprobio a los personajes en quienes más se confía y más distinguidos de la comunidad, impide que esta misión se encomiende a un número reducido de personas.

Parece que estas consideraciones bastan por sí solas para llevarnos a la conclusión de que la Suprema Corte no hubiera sido el sustituto oportuno del Senado como tribunal de responsabilidades oficiales. Pero queda otra que confirmará no poco esta conclusión: con el castigo que puede ser la consecuencia de estas acusaciones, no terminará la expiación del delincuente. Después de ser sentenciado a ostracismo perpetuo, perdiendo la confianza y la estimación así como los honores y los emolumentos que le concedía su país, estará aún sujeto a proceso y a la pena que le corresponda según las leyes ordinarias. ¿Sería debido que las personas que han dispuesto

en un proceso de su fama y de sus derechos mas valiosos como ciudadanos, dispusieran también en otro, y por la misma ofensa, de su vida y su fortuna? ¿No hay razones de sobra para temer que el error cometido en la primera sentencia suscitaría idéntico error en la segunda? ¿Que la intensa influencia de una decisión inclinaría a ahogar la de cualesquiera nuevos informes que se aportaran sobre el asunto con el objeto de hacer variar el sentido de una nueva decisión? Los que saben algo de la naturaleza humana no vacilan en contestar afirmativamente a estas preguntas; y no les costará trabajo advertir que si las mismas personas juzgan ambos casos, los que sean objeto de acusación se verán privados de la doble garantía que se pretende proporcionarles mediante ese doble juicio. La pérdida de la vida y de la propiedad estaría incluida virtualmente a menudo en una sentencia que, según sus términos, no va más allá de la destitución del cargo que se desempeña y la inhabilitación para ocupar otro en el futuro. Tal vez se diga que en el segundo caso la intervención de un jurado apartaría el peligro. Pero los jurados se guían frecuentemente por las opiniones de los jueces. A veces se ven inducidos a pronunciar veredictos especiales, que remiten la cuestión principal a la decisión de! tribunal. ¿Quién estará dispuesto a arriesgar su vida y sus bienes a lo que resuelva el veredicto de un jurado que actuase bajo los auspicios de unos jueces que lo han declarado culpable con anterioridad?

¿Habría ganado el proyecto si se hubiera unido la Suprema Corte con el Senado, para formar el tribunal de responsabilidades? Esta unión ofrecería sin duda algunas ventajas; ¿pero no las contrarrestaría el grave inconveniente, ya señalado, que procedería de la intervención de los mismos jueces en el doble proceso al que estaría sujeto el culpable? Hasta cierto punto, los beneficios de esa unión se obtendrán como consecuencia de hacer presidente del tribunal acusatorio al presidente de la Suprema Corte, como se propone en el plan de la Convención; en tanto que se evitarán los inconvenientes de una incorporación completa de la última al primero. Éste era quizá el sistema más prudente. Me abstengo de comentar el nuevo pretexto de protesta contra el departamento judicial a que habría dado lugar un aumento considerable de su autoridad.

¿Hubiera sido deseable integrar e! tribunal que juzgara de los casos de responsabilidad con personas absolutamente ajenas a los demás departamentos del gobierno? Hay argumentos de peso tanto a favor como en contra de este plan. A algunos no les parecerá trivial la objeción de que esto pudiera tender a aumentar la complejidad de la máquina política, añadiendo al gobierno un nuevo resorte cuya utilidad sería discutible en el mejor de los casos. Pero hay otra objeción que nadie considerará insignificante: un tribunal que respondiese a esa idea exigiría muchos gastos o se hallaría sujeto en la práctica a una diversidad de azares e inconvenientes. O se compone de funcionarios permanentes, que residan en la sede del gobierno y que evidentemente tendrán derecho a una remuneración fija y regular, o de ciertos funcionarios de los gobiernos locales, que serían llamados cada vez que de hecho estuviera pendiente una acusación. No es fácil idear un tercer sistema que pudiera proponerse racionalmente. Como el tribunal, por razones ya dichas, debe ser numeroso, el primer proyecto será rechazado por todos los hombres capaces de comparar la amplitud de las necesidades públicas con los medios de proveer a ellas. El segundo lo harán suyo con ciertas precauciones los que acojan como seria la dificultad de reunir a hombres dispersos en toda la nación; el daño que sufrirán los inocentes por la demora de resolver sobre los cargos formulados contra ellos; la ventaja para los culpables, por la oportunidad que los aplazamientos brindan a la corrupción y a la intriga, y en algunos casos el perjuicio para el Estado, como consecuencia de la prolongada inacción de hombres cuyo cumplimiento firme y fiel de su deber podía haberlos expuesto a la persecución de una mayoría intemperante o intrigante de la Cámara de Representantes. Aunque esta última suposición puede parecer exagerada y no ofrece probabilidades de comprobarse a menudo, no debe olvidarse que el demonio del espíritu de partido suele en ciertos períodos extender su cetro sobre todas las corporaciones numerosas.

Pero aunque uno u otro de los sustitutivos examinados, o cualquier otro que se imagine, se nos antojen preferibles en este punto al plan que recomienda la Convención, esto no significa que sólo por semejante motivo deba rechazarse la Constitución. Si el género humano resolviera no aceptar ninguna institución de gobierno hasta que cada parte de éste se hubiese

ajustado al modelo más exigente de perfección, la sociedad nos ofrecería pronto el espectáculo de una absoluta anarquía y el mundo se transformaría en un desierto. ¿Dónde encontrar ese modelo perfecto? ¿Quién emprenderá la tarea de unir las opiniones adversas de toda una comunidad, fundiéndolas en un solo juicio, convenciendo a cada presuntuoso autor de proyectos de que renuncie a su infalible criterio a favor del criterio falible de su vecino aún más fatuo? Para que se satisfaga el propósito de los adversarios de la Constitución, deberían probar no sólo que ciertas cláusulas de ésta no son las mejores que pudieron imaginarse, sino que el plan en conjunto es malo y perjudicial.

PUBLIO

(La autoría de este escrito se otorga a Alexander Hamilton)

NÚMERO 66

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La revisión de las principales objeciones que han surgido en contra del tribunal propuesto para juzgar sobre las acusaciones contra funcionarios, destruirá sin duda los restos de cualquier impresión desfavorable que aún pueda subsistir respecto a este asunto.

La primera de estas objeciones consiste en que la cláusula que nos ocupa confunde a las autoridades legislativa y judicial en un mismo cuerpo, violando la importante y sólida máxima que requiere que los distintos departamentos del poder se hallen separados. La significación verdadera de esta máxima ha sido discutida y precisada en otro lugar, demostrando que es enteramente compatible con una mezcla parcial de esos departamentos para fines determinados si, en general, se les mantiene distintos e independientes. Esta mezcla parcial resulta incluso, en ciertos casos, no sólo conveniente sino necesaria para la mutua defensa de los diversos miembros del gobierno, unos contra otros. Un derecho absoluto o limitado del veto del ejecutivo respecto a los actos del cuerpo legislativo, se admite por los cultivadores más competentes de la ciencia política como indispensable barrera a las usurpaciones de este último contra el primero. Y es lícito sostener, acaso con no menos razón, que los poderes relativos a las acusaciones por responsabilidades oficiales son un freno esencial en manos de ese cuerpo contra las invasiones del ejecutivo. Su división entre las dos ramas de la legislatura, por la cual se atribuye a una el derecho de acusación y a la otra el de instruir el proceso y dictar sentencia, evita el inconveniente

de que las mismas personas acusen y juzguen; y protege contra el peligro de una persecución originada por el espíritu faccioso que pudiera prevalecer en cualquiera de esas ramas. Como para condenar son necesarios los votos de dos terceras partes del Senado, la garantía que ofrece a los inocentes esta circunstancia suplementaria será todo lo completa que aun ellos puedan desear.

Es curioso observar con qué vehemencia combaten este punto del proyecto, fundándose en el principio aquí expresado, hombres que proclaman admirar sin excepciones la Constitución de este Estado, ya que esta Constitución hace del senado, unido al presidente y a los jueces de la Suprema Corte, no sólo un tribunal para los delitos de funcionarios, sino el tribunal supremo del Estado para todas las causas, sean civiles o criminales. La proporción numérica del presidente y los jueces en relación con los senadores es tan insignificante que puede decirse sin yerro que la autoridad judicial de Nueva York reside en última instancia en su Senado. Si se acusa al plan de la Convención de apartarse en este aspecto de la célebre máxima tan a menudo mencionada y que parece tan mal comprendida, ¿cuánto más culpable no ha de ser la Constitución de Nueva York?[39]

La segunda objeción contra el Senado como tribunal en el caso de acusaciones oficiales es que contribuye a la acumulación indebida de poder en ese cuerpo, con lo que se tiende a dar al gobierno una apariencia demasiado aristocrática. Se hace notar que el Senado ha de compartir la potestad del Ejecutivo para la conclusión de tratados y en los nombramientos; si a esas prerrogativas, alegan los autores de la objeción, se añade la de decidir en todos los casos de acusaciones, se dará a la influencia senatorial una preponderancia decisiva. No es fácil contestar concretamente a una objeción en sí misma tan imprecisa. ¿Dónde se halla la medida o criterio a que podemos acudir para determinar qué actos darán al Senado demasiada influencia muy poca o simplemente el grado debido de ésta? ¿No será más seguro, a la par que más sencillo, desechar cálculos tan vagos e inciertos y examinar cada poder por separado, decidiendo, de acuerdo con los principios generales, dónde depositarlo con más ventajas y menos inconvenientes?

Si seguimos esta ruta, nos llevará a un resultado si no más seguro, sí más inteligible. Se encontrará entonces, si no me equivoco, que la atribución del poder de concluir tratados que prevaleció en el plan de la Convención, está plenamente justificada por la consideración expuesta bajo el número anterior y por otras que aparecerán en la división siguiente de nuestras investigaciones. La oportunidad de unir al Senado con el Ejecutivo en cuanto a la facultad de hacer nombramientos recibirá, según espero, una explicación no menos satisfactoria en el mismo lugar. Y me hago la ilusión de que las observaciones hechas en mi último artículo deben haber contribuido bastante a probar que no era fácil, suponiendo que fuera hacedero, encontrar un depositario más adecuado del poder de resolver sobre las acusaciones oficiales que el que ha escogido. Si esto es verdad, el hipotético temor de la influencia excesiva del Senado debe desecharse de nuestros razonamientos.

Pero esta hipótesis, tal como es, ha sido refutada con anterioridad en las observaciones que se refieren a la duración en el cargo prescrita para los senadores. En ellas se demostró, tanto con ayuda de ejemplos históricos como fundándose en la naturaleza de las cosas, que la rama más popular en todo gobierno que participe de la índole republicana será siempre igual, si no superior, a cualquier otro miembro del gobierno, como resultado de que generalmente será la favorita del pueblo.

Independientemente, sin embargo, de este eficaz principio para asegurar el equilibrio de la Cámara Nacional de Representantes, el plan de la Convención ha previsto en su favor varios importantes contrapesos frente a las facultades suplementarias conferidas al Senado. El privilegio exclusivo de que en ella se inicien las leyes sobre contribuciones, pertenecerá a la Cámara de Representantes. La misma entidad poseerá el derecho de incoar las acusaciones: ¿no constituye esto un contrapeso completo del poder de resolverlas? La misma Cámara actuará como árbitro en todas las elecciones de Presidente que no reúnan los sufragios de una mayoría del número total de electores, lo que sin duda ocurrirá algunas veces, y quizás con frecuencia, y la constante posibilidad de ello constituirá para ese cuerpo una fuente provechosa de influencia. Cuanto más se estudia, más importante parece este poder final, aunque sea contingente, de decidir las competencias

entre los ciudadanos más ilustres de la Unión para ocupar el primer puesto en ella. Tal vez no fuera temerario predecir que como medio de influencia, éste resultará superior a todos los atributos especiales del Senado.

La tercera objeción contra el Senado como tribunal de acusaciones procede de la participación que ha de tener en los nombramientos. Se supone que será un juez demasiado indulgente de la conducta de individuos en cuya designación oficial participó. El principio en que se funda esta objeción llevaría a condenar una práctica que puede observarse en todos los gobiernos de los Estados, si no es que en todos los que conocemos: me refiero a hacer que los que gozan de un cargo por períodos facultativos, dependan de la voluntad de quienes los nombran. Con igual razón podría afirmarse en este caso que el favoritismo de estos últimos sería perpetuamente un refugio para la mala conducta de los primeros. Pero contrariamente a dicho principio, esa práctica se apoya en la presunción de que la responsabilidad que contraen los que nombran, con relación a la capacidad y competencia de las personas en quienes recae su elección y el interés que tendrán en la administración respetable y próspera de los asuntos, determinarán que estén dispuestos a impedir que participen en ella los que por su conducta hayan demostrado ser indignos de la confianza depositada en ellos. Aunque los hechos no corresponden siempre a esta presunción, bastará que sea exacta en esencia para destruir la hipótesis de que el Senado, que se limitará a sancionar las designaciones del Ejecutivo, pudiera sentir hacia las personas en que recaigan una parcialidad tan intensa que lo cegará ante la evidencia de un delito lo suficientemente grande para haber inducido a los representantes de la nación a erigirse en sus acusadores.

Si fuere necesario otro argumento para hacer patente la improbabilidad de semejante parcialidad, se hallaría en la naturaleza de la cooperación del Senado en materia de nombramientos.

Al Presidente le corresponderá la función de proponer y, con el consejo y el consentimiento del Senado, de designar. Por supuesto que no habrá lugar al ejercicio de una opción por parte del Senado. Puede desechar una propuesta del Ejecutivo y obligarle a que haga otra; pero no puede por sí mismo elegir, sino únicamente ratificar o rechazar la elección hecha por el

Presidente. Puede incluso sentir preferencia por alguna otra persona en el momento preciso en que da su aprobación a la que ha sido propuesta, por no hallar objeciones fundadas en contra suya; y si la rechazara, no podría tener la seguridad de que el nombramiento posterior recaería sobre la persona que favorece o sobre cualquiera otra más apta en su sentir que la rechazada. Así se ve que no es fácil que la mayoría senatorial sienta hacia el individuo objeto de un nombramiento más complacencia de la que puedan inspirar las apariencias de mérito o destruir las pruebas de que no se tiene.

La cuarta objeción contra el Senado en su calidad de tribunal para responsabilidades oficiales procede de su unión con el Ejecutivo en el poder de concluir tratados. Se ha dicho que de este modo se constituye a los Senadores en sus propios jueces en todos los casos de corrupción o traición en el cumplimiento de esta misión. Después de que hayan conspirado con el Ejecutivo para comprometer los intereses de la nación en un tratado funesto, ¿qué perspectiva habrá, se pregunta, de imponerles el castigo que merecen, si ellos mismos han de decidir sobre la acusación presentada en su contra con motivo de la deslealtad de que se hicieron culpables?

Esta objeción se ha repetido de más buena fe y con mayor apariencia de fundamento que cualquiera otra de las que han surgido contra esta parte del plan, y, sin embargo, mucho me equivoco si no descansa sobre una base errónea.

La garantía esencialmente buscada por la Constitución contra las traiciones y corrupciones al celebrar los tratados se encuentra en el número y el carácter de los que intervienen en ello. La labor conjunta del Magistrado Supremo de la Nación y de los dos tercios de los miembros de una entidad seleccionada por la prudencia colectiva de las legislaturas de los distintos Estados, tiene como objeto servir de prenda de la fidelidad de las asambleas nacionales en lo que a este asunto se refiere. La Convención puede haber pensado muy cuerdamente en el castigo del Ejecutivo por desviarse de las instrucciones del Senado o por la falta de probidad en las negociaciones que le están confiadas; es posible que también haya tenido en cuenta el castigo de algunos de los principales miembros del Senado, que hubieran prostituido su influencia en ese cuerpo, actuando como instrumentos mercenarios comprados por el extranjero: pero no puede, con

igual o mayor fundamento, haber pensado en la acusación y castigo de las dos terceras partes del Senado, que den su anuencia a un tratado irregular, como tampoco en el de una mayoría de ésa o de la otra rama de la legislatura nacional por el hecho de aprobar una ley perniciosa o anticonstitucional, principio que, según creo, no ha sido admitido nunca en gobierno alguno. De hecho, ¿cómo podría una mayoría de la Cámara de Representantes acusarse a sí misma? Del mismo modo, es evidente que podrían procesarse a sí mismos los dos tercios del Senado. Y, sin embargo, ¿qué razón existe para conceder la impunidad a una mayoría de la Cámara de Representantes que sacrifique los intereses en un tratado nocivo con una potencia extranjera? La verdad es que en todos los casos semejantes resulta esencial para la libertad y la independencia que son necesarias a las deliberaciones de un cuerpo, que sus miembros estén exentos de sufrir castigos por los actos que realicen en su carácter colectivo; y la salvación de la sociedad ha de depender del cuidado que se ponga en encargar de esas funciones a personas dignas de ello, en interesadas en que las desempeñen con fidelidad y en dificultar lo más posible el que puedan formar cualquier combinación con intereses opuestos a los del bien público.

En lo que se refiere a la mala conducta del Ejecutivo, que tergiversare las instrucciones del Senado o contraviniere sus miras, no necesitamos temer que falte en ese cuerpo la disposición para castigar los abusos de su confianza o para reivindicar su propia autoridad. Podemos contar, por tanto, con su orgullo, si no con su virtud. E inclusive en lo que concierne a la corrupción de los miembros principales, por cuyas artes e influencia la mayoría puede haber sido inducida a tomar medidas odiosas a la comunidad, si las pruebas de esta corrupción resultaran satisfactorias, la común propensión de la naturaleza humana garantiza la conclusión de que por lo general no faltaría en aquel cuerpo la inclinación de alejar de sí el resentimiento público, sacrificando prontamente a los autores de su desacierto y su descrédito.

PUBLIO

(Este escrito corresponde a Alexander Hamilton)

NÚMERO 67

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La Constitución del departamento ejecutivo del gobierno propuesto reclama nuestra atención en seguida.

Difícilmente habrá otra parte del sistema cuya organización ofreciese tantas dificultades como ésta, y acaso contra ninguna se han lanzado invectivas menos sinceras ni ha sido criticada con menos discernimiento.

Los escritores que están en contra de la Constitución parecen haberse afanado en este punto a fin de demostrar sus aptitudes para tergiversar las cosas. Teniendo en cuenta la aversión del pueblo hacia la monarquía, han procurado utilizar todos sus recelos y temores para crear una oposición en contra del Presidente de los Estados Unidos que se proyecta, haciéndolo pasar no como un embrión, sino como el hijo plenamente desarrollado de tan detestado antecesor. Para establecer esta seudoafinidad, no han sentido escrúpulos para recurrir hasta a las regiones de la novelería. Las facultades de este magistrado, que en contados casos son mayores, en otros menores, que las del gobernador de Nueva York, han sido exageradas hasta convertirlas en prerrogativas más que reales. Lo han adornado con atributos superiores en dignidad y esplendor a los de un rey de la Gran Bretaña. Nos lo han mostrado con una brillante corona sobre la frente y envuelto en la púrpura imperial. Lo han sentado en un trono rodeado de favoritos y favoritas, concediendo audiencia a los enviados de los potentados extranjeros, con toda la altanera pompa del poder real. Casi lo único que ha faltado para completar la fantástica escena han sido el despotismo y la

voluptuosidad asiáticos. Nos han enseñado a temblar ante los terribles rostros de los genízaros asesinos y a ruborizamos frente a los misterios descubiertos del futuro serrallo.

Tan extravagantes intentos de desfigurar o, mejor dicho, de transformar el objeto a que se refieren, nos obligan a estudiar con exactitud su forma y naturaleza reales; tanto para desentrañar su verdadero aspecto y apariencia genuina, como para desenmascarar la doblez y descubrir el engaño de las contrafiguras tan insidiosa como laboriosamente propaladas.

Ante semejante tarea, no hay hombre que no encuentre difícil contemplar con moderación, o bien tomar en serio, los medios tan pueriles como aviesos con que se ha tramado desviar a la opinión pública respecto a este punto. Superan de tal modo a las libertades habituales del artificio de los partidos, por injustificables que sean ellas, que inclusive anulan en los individuos más sinceros y más tolerantes la tendencia a interpretar con indulgencia la conducta de los adversarios políticos, suscitando en ellos una indignación espontánea y sin límites. Es imposible no acusar de impostura deliberada y engaño a los que han intentado tan burdamente establecer una similitud entre un rey de la Gran Bretaña y un magistrado del carácter señalado para el Presidente de los Estados Unidos. Es aún más difícil no lanzar esa acusación ante los temerarios y desvergonzados expedientes utilizados para triunfar en ese intento de impostura.

En una ocasión, que cito como ejemplo del espíritu general, la audacia ha llegado hasta el extremo de atribuir al Presidente de los Estados Unidos un poder que, según el documento que nos ha sido sometido, está expresamente conferido a los Ejecutivos de los distintos Estados. Me refiero al poder de llenar las vacantes que ocurran en el Senado.

A este atrevido experimento sobre la credulidad de sus compatriotas se ha aventurado un escritor que (sean cuales fueren sus méritos) cuenta, y no en pequeña dosis, con el aplauso de su partido[40], y quien, sobre esta engañosa base, ha construido una serie de observaciones igualmente falsas y carentes de fundamento. Confrontémoslo ahora con la evidencia de los hechos y dejémosle, si puede, justificar o disculpar el vergonzoso ultraje que ha perpetrado contra los dictados de la verdad y las reglas de la buena fe.

La segunda cláusula de la segunda sección del segundo artículo faculta al Presidente de los Estados Unidos para *proponer al Senado y para nombrar con el consejo y el consentimiento de este a los embajadores, a los demás ministros públicos y cónsules, a los jueces de la Suprema Corte y a todos los restantes funcionarios de los Estados Unidos a cuyos nombramientos no provea de otro modo la Constitución y que hayan sido creados por medio de una ley*. Inmediatamente después de esta cláusula se encuentra otra con las siguientes palabras: *El Presidente tendrá facultad para llenar todas las vacantes que ocurran cuando el Senado no se halle reunido, extendiendo nombramientos temporales que expirarán al dar fin la sesión siguiente*. Es de esta última disposición de la que se ha deducido el supuesto poder del Presidente para cubrir las vacantes en el Senado. Bastará que atendamos superficialmente a la relación entre ambas cláusulas y al significado claro de los términos, para convencernos de que la deducción no llega siquiera a especiosa.

La primera de las dos cláusulas resalta que sólo habla del modo de nombrar a aquellos funcionarios, *a cuyos nombramientos no provea de otro modo la Constitución, y que hayan sido creados por medio de una ley*; por supuesto que no puede extenderse a los nombramientos de los senadores, a los que ya provee de otro modo la Constitución[41], que han sido creados por ella y que no requieren que ley alguna los instituya. Este aserto ni siquiera puede discutirse.

Igualmente claro es que la última de estas dos cláusulas no puede entenderse que comprenda el poder de llenar las vacantes del Senado, por las siguientes razones:

Primera. La relación en que esta cláusula se halla respecto a la otra, que enuncia el sistema general de nombrar a los funcionarios de los Estados Unidos, indica que es sólo un suplemento de aquélla, con la finalidad de establecer un sistema auxiliar de nombramientos, en los casos a que el sistema general era inaplicable. El poder ordinario de nombrar se limita al Presidente y al Senado mancomunadamente y sólo podrá ejercerse, por consiguiente, durante las sesiones del Senado; pero como habría sido indebido obligar a este cuerpo a que se hallara continuamente reunido con objeto de nombrar funcionarios y como pueden ocurrir vacantes durante el

tiempo que está en receso, las cuales quizás convenga al servicio público que se llenen sin tardanza, la cláusula siguiente tiene por objeto autorizar al Presidente a que haga por sí solo nombramientos temporales *cuando el Senado no se haya reunido, extendiendo nombramientos que expirarán al final de la sesión siguiente*.

Segunda. Si esta cláusula ha de considerarse como suplementaria de la que antecede, las vacantes de que habla debe entenderse que se relacionan con los *funcionarios* descritos en la anterior; y ésta, como hemos visto, no comprende a los miembros del Senado.

Tercera. El tiempo durante el cual ha de actuar ese poder, *cuando el Senado no se halle reunido*, y la duración de los nombramientos *hasta el final de la sesión siguiente* de ese cuerpo, concurren a dilucidar el sentido de la disposición, la cual, si se hubiera tratado de incluir en ella a los senadores, se habría referido naturalmente a la facultad de llenar vacantes al receso de las legislaturas de los Estados, que son las que han de hacer los nombramientos permanentes, y no al del Senado nacional, que nada tendrá que ver con esos nombramientos; y habría ampliado la duración de los senadores interinos en sus cargos hasta la siguiente sesión de la legislatura del Estado en cuya representación ocurrieron las vacantes, en vez de hacerlo expirar al final de la próxima sesión del Senado nacional. Las circunstancias del cuerpo autorizado para hacer los nombramientos permanentes habrían determinado, como es lógico, la modificación de un poder que se relacionaba con los nombramientos temporales; y como el Senado nacional es el único cuerpo cuya situación se toma en cuenta en la cláusula sobre la que se apoya la sugestión que ahora examinamos, las vacantes a que alude no pueden ser otras que las que tengan relación con los funcionarios en cuyo nombramiento colabora esa entidad con el Presidente.

Por último, las cláusulas primera y segunda de la tercera sección del artículo primero no sólo eliminan toda posibilidad de duda, sino que destruyen el pretexto de una mala inteligencia.

La primera dispone que *el Senado de los Estados Unidos estará compuesto de dos senadores de cada Estado, elegidos por la legislatura de éste para un período de seis años*; y la última previene que *si ocurrieren vacantes en ese cuerpo, por dimisión o por otra causa, durante el período*

de receso de la legislatura de cualquier Estado, el Ejecutivo del mismo puede hacer nombramientos interinos hasta la sesión siguiente de la legislatura, que entonces llenará tales vacantes.

He aquí un poder expreso concedido en términos claros y sin ambigüedad a los Ejecutivos locales, para llenar mediante designaciones provisionales las vacantes que ocurran en el Senado, lo cual no sólo invalida la suposición de que la cláusula que antes estudiamos pueda haber tenido por objeto conferir dicho poder al Presidente de los Estados Unidos, sino que prueba que esa suposición, desprovista como está de toda verosimilitud, debe haberse inventado con la intención de engañar al pueblo, intención demasiado palpable para ocultarse entre sofismas y demasiado grave para que la atenúe la hipocresía.

Me he empeñado en escoger este ejemplo de tergiversación y en proyectar sobre él una luz clara e intensa, porque constituye una prueba inequívoca de las artes injustificables que se ponen en práctica con el fin de impedir que se juzguen serena e imparcialmente los verdaderos méritos de la Constitución que se ha sujetado a la consideración del pueblo. Ni he sentido escrúpulos, en caso tan escandaloso, de permitirme en mis censuras una severidad poco conforme con el tono general de estos artículos. No vacilo en preguntar a cualquier adversario honrado y sincero del gobierno en proyecto, si nuestro idioma proporciona epítetos demasiado duros para calificar un intento de engaño tan descarado y tan bajo, dirigido contra los ciudadanos de América.

PUBLIO

(La autoría de este escrito recae en Alexander Hamilton)

NÚMERO 68

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La manera de nombrar al Primer Magistrado de los Estados Unidos es casi la única parte algo importante del sistema que se ha librado de ásperas censuras o que ha recibido una ligerísima muestra de aprobación por parte de sus adversarios. El más recomendable de éstos que ha publicado sus críticas, se ha dignado admitir que la elección presidencial está muy bien resguardada[42]. Yo voy algo más lejos y no vacilo en afirmar que si el método no es perfecto, es al menos excelente. Reúne en alto grado todas las ventajas a que se podía aspirar.

Era de desear que el sentido del pueblo se manifestara en la elección de la persona a quien ha de confiarse tan importante cargo. Este objetivo se alcanza confiriendo el derecho de elección, no a un cuerpo ya organizado, sino a hombres seleccionados por el pueblo con ese propósito específico y en una ocasión particular.

Igualmente conveniente era que la elección inmediata fuera hecha por los hombres más capaces de analizar las cualidades que es conveniente poseer para ese puesto, quienes deliberaran en circunstancias favorables y tomaran prudentemente en cuenta todas las razones y alicientes que deben normar su selección. Un pequeño número de personas, escogidas por sus conciudadanos entre la masa general, tienen más probabilidades de poseer los conocimientos y el criterio necesarios para investigaciones tan complicadas.

También resultaba particularmente deseable el conceder la menor oportunidad al desorden y al tumulto. Este mal no era el menos temible tratándose de la elección de un magistrado que tan importante papel ha de desempeñar en la administración del gobierno como el Presidente de los Estados Unidos. Pero las precauciones tan felizmente combinadas en el sistema que estudiamos prometen asegurarnos efectivamente contra estos males. La elección de varios, para formar un cuerpo intermedio de compromisarios, ofrecerá mucho menos peligro de agitar a la comunidad con movimientos extraordinarios o violentos, que la elección de uno solo que habría de ser él mismo el objeto final de las aspiraciones públicas. y como los electores designados en cada Estado han de reunirse y votar en la entidad en que se les elige, la división y el aislamiento que resultarán, los expondrán mucho menos a vehemencias y agitaciones, que podrían comunicar al pueblo, que si hubieran de reunirse todos al mismo tiempo y en el mismo sitio.

Pero nada era más de anhelarse que el oponer todos los obstáculos factibles a las cábalas, las intrigas y el soborno. Era de esperarse lógicamente que estos mortales adversarios del régimen republicano tendieran sus redes movidos por diversos sectores, principalmente por las potencias extranjeras, deseosas de influir indebidamente sobre nuestras asambleas. ¿Qué mejor manera de conseguirlo que el elevar a la primera magistratura de la Unión a una criatura a su servicio? Pero la Convención se ha protegido contra todo peligro de esta clase, con el cuidado más previsor y sensato. No ha hecho que el nombramiento de Presidente dependiera de una entidad ya establecida, con la que fuera posible entremeterse de antemano con el fin de corromper sus sufragios, sino que la ha asignado en primer lugar a un acto directo del pueblo de América, que se ejerce escogiendo a determinadas personas con el objeto transitorio y único de efectuar la designación. Y se ha excluido de participar en esta elección a todos aquellos cuyas situaciones los hagan sospechosos de un excesivo apego hacia el Presidente en funciones. Ningún senador, representante u otra persona que desempeñe un puesto de confianza o que le deje algún beneficio en el gobierno de los Estados Unidos, puede formar parte de los compromisarios. De este modo, sin corromper a la masa del pueblo, los

agentes inmediatos de la elección, cuando menos, iniciarán su tarea libres de toda parcialidad indebida. Su existencia temporal y su situación independiente, ya señaladas, ofrecen la expectativa favorable de que se conserven en la misma forma hasta el fin de sus trabajos. La empresa de cohechar requiere tiempo y dinero cuando ha de abarcar a un número tan crecido de individuos. Sucede también que estando como están dispersos por todos los trece Estados, no será nada fácil embarcarlos en combinaciones formadas con móviles que, aunque estrictamente no puedan calificarse como corrompidos, sean, sin embargo, de naturaleza a desviarlos de sus deberes.

Otro *desiderátum* no menos importante era el de que el Ejecutivo sólo dependiera para su permanencia en el cargo de la voluntad del pueblo. De lo contrario, podría verse en la tentación de sacrificar su deber a la complacencia con aquellos cuyo favor le fuera necesario para continuar con su carácter oficial. Esta ventaja también se obtendrá haciendo que su reelección dependa de un cuerpo especial de representantes, comisionados por la sociedad para el solo objeto de efectuar esta importante elección.

Todas estas ventajas se armonizan venturosamente en el plan trazado por la Convención, el cual consiste en que el pueblo de cada Estado elija a cierto número de personas en calidad de compromisarios, igual al número de senadores y representantes de ese Estado en el gobierno nacional, las cuales se reunirán dentro del Estado y votarán en favor de alguna persona idónea para Presidente. Pero cómo es posible que la mayoría de los votos no se concentre siempre en un mismo hombre y como puede ser peligroso acatar la decisión que proceda de menos de la mayoría, se ha dispuesto que en tal contingencia, la Cámara de Representantes elija, de entre los cinco candidatos que tengan más votos, al hombre que en su opinión esté más capacitado para ocupar el puesto.

El proceso electivo nos da la certidumbre moral de que el cargo de Presidente no recaerá nunca en un hombre que no posea en grado conspicuo las dotes exigidas. La habilidad en la pequeña intriga y en esos bajos trucos que provocan la popularidad, puede ser suficiente para encumbrar a un hombre hasta el primer puesto en un Estado determinado; pero se necesitará otra clase de talento y méritos muy distintos para ganarse la estimación y la

confianza de toda la Unión o de la importante porción de ésta que será necesaria para convertirlo en candidato triunfante para el eminente cargo de Presidente de los Estados Unidos. No será exagerado afirmar que existe la probabilidad continua de ver ese puesto ocupado por personalidades destacadas por su capacidad y su virtud. Y esto no recomienda poco la Constitución a los que son capaces de estimar la parte que necesariamente le corresponde al Ejecutivo en la buena o mala administración de todo gobierno. Aunque no estamos de acuerdo con la herejía política del poeta que dice:

En cuanto a formas de gobierno, que disputen los locos, que la que mejor se administra es la mejor,

podemos, no obstante, afirmar sin temor a equivocarnos que la verdadera prueba de un buen gobierno es su aptitud y tendencia a producir una buena administración.

El Vicepresidente será elegido de igual modo que el Presidente, con la diferencia de que el Senado ha de hacer respecto al primero lo que la Cámara de Representantes respecto al último.

El hecho de que se nombre a una persona especial para el puesto de vicepresidente ha sido objetado como superfluo, sino ya perjudicial. Se sostiene que hubiera sido preferible autorizar al Senado para que eligiera dentro de sí mismo un funcionario que ocupara ese cargo. Pero hay dos consideraciones que parecen justificar las ideas de la Convención acerca del asunto. Una es que para asegurar en todo tiempo la posibilidad de una resolución definida en ese cuerpo, es necesario que el Presidente tenga únicamente voto de calidad. Y sacar al senador de un Estado de su curul, para ponerlo en la del Presidente del Senado, sería cambiar respecto a ese Estado un voto fijo por un voto eventual. La consideración restante consiste en que como el Vicepresidente puede sustituir ocasionalmente al Presidente en la suprema magistratura ejecutiva, todas las razones que apoyan el modo de elección prescrito para el uno se aplican con gran fuerza a la manera de designar al otro. Es notable que, en este como en otros muchos casos, la objeción que se esgrime sería procedente contra la constitución de este Estado. Tenemos un teniente gobernador elegido por todo el pueblo, que preside el Senado y es el sustituto constitucional del gobernador en

contingencias similares a las que autorizarían al Vicepresidente para ejercer la autoridad y desempeñar las obligaciones del Presidente.

PUBLIO

(Todo indica que el autor de este escrito fue Alexander Hamilton)

NÚMERO 69

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Procederá ahora a exponer las características verdaderas del Ejecutivo propuesto, tal como las señala el plan de la Convención. Esto servirá para que resalte plenamente la injusticia de las objeciones hechas en su contra.

Lo primero que atrae nuestra atención es que la autoridad ejecutiva, con pocas excepciones, estará encomendada a un solo magistrado. Sin embargo, es difícil que este punto sirva de base para establecer comparaciones; pues suponiendo que pueda haber algún parecido con el rey de la Gran Bretaña, no lo habrá menor con el Gran Señor, el Kan de Tartaria, el Hombre de las Siete Montañas o el gobernador de Nueva York.

El magistrado de que hablamos se elegirá para un período de cuatro años; y ha de ser reelegible tantas veces como el pueblo de los Estados Unidos lo considere digno de su confianza. En estas circunstancias hay una total disimilitud entre él y un rey de la Gran Bretaña, que es monarca hereditario y posee la Corona como patrimonio perpetuamente transmisible a sus herederos; pero, en cambio, existe una gran analogía entre él y el gobernador de Nueva York, que es elegido por tres años y reelegible sin limitación ni interrupción. Si consideramos cuánto menos tiempo haría falta para establecer una influencia peligrosa en un solo Estado que en todos los Estados Unidos, debemos concluir que la duración de cuatro años para el Supremo Magistrado de la Unión representa un grado de permanencia en ese cargo menos temible que la de tres años para el cargo correspondiente en un solo Estado.

El Presidente de los Estados Unidos podrá ser acusado, procesado y, si fuere convicto de traición, cohecho u otros crímenes o delitos, destituido, después de lo cual estaría sujeto a ser procesado y castigado de acuerdo con las disposiciones legales ordinarias. La persona del rey de la Gran Bretaña es sagrada e inviolable; no existe ningún tribunal constitucional ante el que pueda ser emplazado, ni castigo alguno al que se le pueda someter sin suscitar la crisis de una revolución nacional. En esta delicada e importante circunstancia de la responsabilidad personal, el Presidente de la América Confederada no gozará de más privilegios que el gobernador de Nueva York y estaría en peores condiciones que los gobernadores de Maryland y Delaware.

El Presidente de los Estados Unidos tendrá la facultad de devolver los proyectos de ley aprobados por las dos ramas de la legislatura para que sean estudiados de nuevo; y los proyectos devueltos se convertirán en ley si, al ser reconsiderados, resultan aprobados por los dos tercios de ambas Cámaras. En cambio, el rey de la Gran Bretaña posee un derecho absoluto de veto respecto de las leyes de las dos Cámaras del Parlamento. El hecho de que no haya usado de ese poder desde hace mucho tiempo no afecta a la realidad de su existencia y sólo debe atribuirse a que la Corona ha encontrado medios de sustituir la influencia a la autoridad, y el arte de ganarse la mayoría en una u otra cámara a la necesidad de ejercer una prerrogativa que raras veces puede ponerse en práctica sin arriesgarse a producir alguna agitación nacional. El veto limitado del Presidente difiere en todo del veto absoluto del soberano británico y concuerda exactamente con la autoridad revisora del consejo de revisión de este Estado, del cual forma parte integrante el gobernador. A este respecto, el poder del Presidente excedería al del gobernador de Nueva York, porque el primero poseerá por sí solo el derecho que este último comparte con el presidente y los jueces de la Suprema Corte; pero sería precisamente igual al del gobernador de Massachusetts, cuya constitución parece haber sido el original del cual la Convención copió este artículo.

El Presidente será el *comandante en jefe del ejército y de la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los distintos Estados, cuando se la llame efectivamente a servir a los Estados Unidos. Estará facultado para*

suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos por delitos en contra de los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales; para recomendar al Congreso que delibere sobre las medidas que él considere necesarias y convenientes; para convocar a ambas ramas de la legislatura o a cualquiera de ellas, cuando surjan ocasiones extraordinarias, así como para suspender sus sesiones para que se reanuden en la época que estime apropiada, en el caso de que las cámaras difieran en cuanto al tiempo de la suspensión; para cuidar de que las leyes se ejecuten puntualmente, y para expedir los despachos de todos los funcionarios de los Estados Unidos. En la mayor parte de los pormenores anteriores, los poderes del Presidente se asemejarán por igual a los del rey de la Gran Bretaña y a los del gobernador de Nueva York. Los puntos más importantes en que se aprecia una diferencia son los siguientes:

Primero. El Presidente sólo ocasionalmente tendrá el mando de la parte de la guardia nacional que sea llamada al servicio efectivo de la Unión en virtud de una disposición legislativa. El rey de la Gran Bretaña y el gobernador de Nueva York poseen en todo tiempo el comando completo de toda la milicia que existe en sus respectivas jurisdicciones. Por lo tanto, desde este punto de vista la autoridad del Presidente sería inferior tanto a la del monarca como a la del gobernador.

Segundo. El Presidente será comandante en jefe del ejército y de la marina de los Estados Unidos. Bajo este aspecto su autoridad sería nominalmente la misma que la del rey de la Gran Bretaña, pero de hecho resultará bastante inferior a aquélla. Se reduce simplemente a ejercer el mando y dirección supremos de las fuerzas navales y militares, en calidad de primer general y almirante de la Confederación; siendo así que la del rey inglés abarca la facultad de declarar la guerra, de reclutar ejércitos y flotas y de expedir reglas para gobernarlos, todo lo cual pertenecerá a la legislatura, con arreglo a la Constitución que analizamos[43]. En cambio, el gobernador de Nueva York únicamente disfruta del comando de la milicia y de la marina del Estado, conforme a la Constitución de éste. Sin embargo, las constituciones de varios de los Estados declaran expresamente que sus gobernadores serán comandantes en jefe tanto del ejército como de la marina; y resulta muy debatible si concretamente las de Nuevo Hampshire y

Massachusetts no confieren en este aspecto a sus respectivos gobernadores más amplios poderes de los que podrá pretender el Presidente de los Estados Unidos.

Tercero. La potestad del Presidente en materia de indultos abarcará toda clase de casos, excepto los relacionados con acusaciones por delitos oficiales. El gobernador de Nueva York puede indultar en todos los casos, inclusive los referentes a responsabilidades oficiales, salvo tratándose de traición y homicidio. Si se toman en cuenta las consecuencias políticas que puede tener ¿no resulta el poder del gobernador mayor que el del Presidente por lo que se refiere a esta cláusula? El ejercicio de la prerrogativa del indulto es posible que ponga a salvo de todo castigo a las conjuras y conspiraciones contra el gobierno que aún no constituyan una traición efectiva y completa. Consiguientemente, si un gobernador de Nueva York encabezara una conspiración de esa clase, podría garantizar a sus cómplices y secuaces una inmunidad absoluta hasta el momento en que su trama estuviera madura para iniciar hostilidades efectivas. Al Presidente de la Unión, por el contrario, aunque puede conceder indultos en el caso de traición, cuando ésta sea objeto de los procedimientos legales ordinarios, no le sería posible proteger a ningún delincuente, en forma alguna, en contra de los efectos de la declaración de que hay lugar a proceder en su contra y de la sentencia por delitos oficiales. ¿No es verdad que la expectativa de completa, inmunidad por lo que se refiere a todos los pasos preliminares, constituía una tentación mayor para acometer empresas en contra de las libertades públicas y para perseverar en ellas, que la mera perspectiva de librarse de la muerte y la confiscación en el evento de que al acudir realmente a las armas se malograra la ejecución final de tal proyecto? ¿Es de creerse que esta última esperanza ejercerá la menor influencia, una vez que se tomara en cuenta que la persona misma que debía conceder el indulto estaría implicada en las consecuencias de la medida de que tratamos y que su participación en ella podría impedirle extender la impunidad deseada? Para juzgar con más acierto sobre esta cuestión será necesario recordar que, conforme a la Constitución propuesta, el delito de traición se halla limitado al hecho de *hacer la guerra en contra de los Estados Unidos*

y unirse a sus enemigos, impartiéndoles ayuda y apoyo y que las leyes de Nueva York lo definen y limitan en términos parecidos.

Cuarto. El Presidente únicamente puede suspender las sesiones de la legislatura nacional en el caso de que ésta no se ponga de acuerdo con relación a la época de la suspensión. El monarca británico está facultado para prorrogar las sesiones del Parlamento y aun para disolverlo. También el gobernador de Nueva York puede ampliar el período de sesiones de la legislatura de este Estado por tiempo limitado, facultad que es susceptible de utilizarse con finalidades de gran trascendencia en determinadas ocasiones.

El Presidente estará capacitado para celebrar tratados, con el consejo y consentimiento del Senado, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de los senadores presentes. El rey de la Gran Bretaña es representante exclusivo y absoluto de la nación en todas las negociaciones con el extranjero. De propia autoridad puede concertar tratados de paz, comercio, alianza y de cualquiera otra clase. Se ha insinuado que sus facultades sobre el particular no son definitivas y que las convenciones que celebra con potencias extranjeras se hallan sujetas a la revisión del Parlamento cuya ratificación les es necesaria. Pero soy de parecer que de esta doctrina no se tenía noticia hasta que se nos espetó en las circunstancias por las que atravesamos. Todo jurista[44] de ese reino, así como todas las personas que conocen su Constitución, saben que es un hecho cierto el de que la Corona goza de la prerrogativa de hacer tratados en toda su plenitud e ilimitadamente, y que los pactos que celebra la autoridad real son completamente válidos y perfectos desde el punto de vista legal, sin necesidad de ninguna otra sanción. Es verdad que en ocasiones se ve al Parlamento dedicado a modificar las leyes vigentes con el fin de ajustarlas a lo estipulado en un nuevo tratado, y es posible que esta circunstancia haya hecho nacer la fantasía de que era necesaria su cooperación para dar efecto obligatorio al tratado. Pero la intervención del Parlamento proviene de una causa diferente: de la necesidad de acomodar un sistema de derecho fiscal y mercantil extraordinariamente artificial y complicado a los cambios introducidos por obra del tratado, y de adaptar nuevas disposiciones legales y precauciones al nuevo estado de cosas, con el objeto de impedir el

desarreglo de toda la máquina. Desde este punto de vista, en consecuencia, no hay comparación entre el poder que se proyecta para el Presidente y el poder de que disfruta efectivamente el soberano británico. Éste puede realizar por sí solo lo que el otro únicamente podrá efectuar con el consentimiento de una rama de la legislatura. Debe admitirse que en este caso las facultades del Ejecutivo federal sobrepasarían a las de cualquiera de los Ejecutivos de los Estados. Pero esto es resultado natural de la potestad soberana en materia de tratados. Si la Confederación hubiere de disolverse, se suscitaría el problema de saber si los Ejecutivos de los distintos Estados no estarían investidos en forma exclusiva de esa delicada e importante prerrogativa.

El Presidente también estará autorizado para recibir embajadores y otros ministros públicos. Aunque en esto se ha encontrado un rico venero de declamaciones, constituye más bien un asunto de decoro que de autoridad. Se trata de un punto que carecerá de influencia sobre la administración del gobierno; y resultaba mucho más conveniente que se resolviera en esta forma, evitando así la necesidad de convocar a la legislatura o a una de sus ramas cada vez que llegara un ministro extranjero, aunque fuera solamente para sustituir a algún predecesor que partiera.

El Presidente propondrá y, con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores y otros ministros públicos, a los jueces de la Suprema Corte y en general a todos los funcionarios de los Estados Unidos que establezca la ley y a cuya designación no provea la Constitución en otra forma. De una manera tan enfática como verdadera se intitula fuente de honores al rey de la Gran Bretaña. No solamente nombra para toda clase de empleos, sino que puede crear éstos. Tiene derecho de conferir todos los títulos nobiliarios que desee y dispone de un número inmenso de cargos eclesiásticos. Evidentemente el poder del Presidente es muy inferior bajo este aspecto al del rey de Inglaterra y ni siquiera es igual al del gobernador de Nueva York, si para interpretar el significado de la constitución del Estado aplicamos la práctica que ha prevalecido. Entre nosotros, la facultad de nombrar se encuentra depositada en un consejo que componen el gobernador y cuatro miembros del Senado, electos por la asamblea. El gobernador reclama para sí el derecho de proponer candidatos y lo ha

ejercitado frecuentemente, y está facultado para emitir un voto de calidad al hacerse la designación. Si de veras tiene derecho para proponer candidatos, su autoridad resulta igual en este punto a la del Presidente, y la sobrepasa por lo que hace al voto de calidad. Dentro del gobierno nacional, si el Senado se divide, no podrá hacerse la designación; en el gobierno de Nueva York, si el consejo no se pone de acuerdo, el gobernador puede inclinar la balanza y confirmar la proposición que él mismo ha hecho[45]. Si comparamos la publicidad que necesariamente rodeará al sistema de nombramientos por el Presidente y toda una rama de la legislatura nacional, con el secreto que existe en el procedimiento consistente en que el gobernador de Nueva York, encerrado en un aposento privado, haga el nombramiento en unión de cuatro personas y frecuentemente de sólo dos; y si a la vez reflexionamos cuánto más fácil debe ser influir sobre el pequeño número que compone un consejo de nombramientos, que sobre el considerable número que integraría un Senado nacional, no vacilaremos en fallar que en la práctica el poder del primer magistrado de este Estado será muy superior al del primer magistrado de la Unión por lo que respecta a la provisión de los empleos públicos.

Resulta de lo que antecede que, excepto por lo que se refiere a las facultades concurrentes del Presidente en materia de tratados, sería difícil determinar si en conjunto ese magistrado posee más poder o menos poder que el gobernador de Nueva York. Y todavía más inequívocamente resalta que no hay excusa alguna para el paralelo que se ha tratado de establecer entre él y el rey de la Gran Bretaña. Pero tal vez resulte útil agrupar en forma más compacta las circunstancias principales de desemejanza, con el objeto de hacer más notable el contraste que existe a este respecto. El Presidente de los Estados Unidos sería un funcionario elegido por el pueblo por un período de cuatro años; el rey de la Gran Bretaña es un príncipe perpetuo y hereditario. El primero está expuesto a ser castigado en su persona y destituido con ignominia; la persona del segundo es sagrada e inviolable. Aquél tendrá un derecho limitado de veto frente a los actos del cuerpo legislativo; éste posee un veto absoluto. Uno está autorizado para mandar a las fuerzas militares y navales de la nación; el otro, además de este derecho, dispone del de declarar la guerra y de reclutar y organizar

ejércitos y flotas de propia autoridad. Uno gozará de facultades concurrentes con una rama de la legislatura para la negociación de tratados; el otro es el poseedor exclusivo de la potestad de celebrarlos. De modo semejante, uno tendrá facultad concurrente para nombrar las personas que deban ocupar empleos públicos; el otro es el único autor de todos los nombramientos. A uno le está prohibido conferir toda clase de privilegios; el otro puede convertir a los extranjeros en ciudadanos, a los plebeyos en nobles y crear corporaciones dotadas de todos los derechos inherentes a esa clase de cuerpos. Uno de ellos no puede percibir regla alguna referente al comercio o la moneda de curso legal en la nación: el otro resulta, desde diversos puntos de vista, árbitro del comercio y con este carácter puede establecer mercados y ferias, regular las pesas y medidas, imponer embargos por tiempo limitado, acuñar moneda, autorizar o prohibir la circulación de la moneda extranjera. Uno carece de la menor partícula de jurisdicción espiritual; ¡el otro es jefe supremo y gobernador de la iglesia nacional! ¿Qué respuesta daremos a quienes tratan de convencernos de que cosas tan diferentes se parecen entre sí? La misma que habría que dar a los que nos dicen que un gobierno cuyo poder íntegro estaría en manos de los servidores electivos y temporales del pueblo, constituye una aristocracia, una monarquía y un despotismo.

PUBLIO

(Alexander Hamilton parece ser el autor de este escrito)

NÚMERO 70

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Existe la idea, que por cierto no carece de partidarios, de que un Ejecutivo vigoroso resulta incompatible con el espíritu del gobierno republicano. Los amigos ilustrados de esta especie de gobierno deben esperar, por lo menos, que tal suposición esté desprovista de fundamento, toda vez que no les es posible admitir su exactitud sin reconocer a la vez que deben reprobarse los principios que sustentan. Al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo. Es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior; es no menos esencial para la firme administración de las leyes; para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces interrumpen el curso normal de la justicia; para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición, del espíritu faccioso y de la anarquía. El hombre más ignorante de la historia de Roma sabe cuán a menudo se vio obligada esa República a buscar refugio en el poder absoluto de un solo hombre, amparado por el título formidable de *Dictador*, lo mismo contra las intrigas de individuos ambiciosos que aspiraban a la tiranía y los movimientos sediciosos de clases enteras de la comunidad cuya conducta ponía en peligro la existencia de todo gobierno, como contra las invasiones de enemigos de afuera que amenazaban con conquistar y destruir a Roma.

Sin embargo, no debe ser necesario amontonar argumentos o ejemplos sobre este particular. Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del

gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno.

Dando por supuesto, por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar qué ingredientes constituyen esa energía, hasta qué grado es factible combinarlos con esos otros elementos que aseguran el mantenimiento del gobierno republicano y en qué medida caracteriza dicha combinación el plan elaborado por la Convención.

Los ingredientes que dan por resultado la energía del Ejecutivo son:

Primero, la unidad;

Segundo, la permanencia;

Tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento;

Cuarto, poderes suficientes.

Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son:

Primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo;

Segundo, la responsabilidad necesaria.

Los políticos y hombres de Estado que han gozado de más reputación debido a la solidez de sus principios y a la exactitud de sus opiniones, se han pronunciado a favor de un Ejecutivo único y de una legislatura numerosa. Con mucha razón han estimado que la energía constituye la cualidad más necesaria del primero y han creído que existirá sobre todo cuando el poder se encuentra en unas solas manos; en tanto que, con igual fundamento, han considerado que la segunda es la que más se adapta a la deliberación y la prudencia y la que más probabilidades ofrece de granjearse la confianza del pueblo y de garantizar sus privilegios e intereses.

Seguramente no se discutirá que la unidad tiende a la energía. Como regla general, los actos de un solo hombre se caracterizan por su decisión, actividad, reserva y diligencia, en un grado mucho más notable que los actos de cualquier número mayor; y dichas cualidades disminuirán en la misma proporción en que el número aumente.

Esta unidad puede desaparecer de cualquiera de dos maneras: ya sea atribuyendo el poder a dos o más magistrados con igual dignidad y autoridad, o encomendándolo de manera ostensible a un hombre, pero sujeto, total o parcialmente, al dominio y cooperación de otros, que tendrán el carácter de consejeros. Los dos cónsules de Roma pueden servir de ejemplo de la primera situación; de la segunda encontramos ejemplos en las constituciones de varios de los Estados. Nueva York y Nueva Jersey son los únicos Estados, si recuerdo correctamente, que han confiado la autoridad ejecutiva íntegramente a un solo hombre[46]. Ambos métodos para destruir la unidad del Ejecutivo cuentan con partidarios; pero son más numerosos los prosélitos del consejo ejecutivo. En contra de los dos pueden presentarse objeciones semejantes, si no ya iguales, y por eso es lícito examinarlos juntos bajo la mayoría de los aspectos que presentan.

En este punto la experiencia de otras naciones nos será poco instructiva. No obstante, si algo nos enseña ha de ser a no dejarnos ilusionar por la pluralidad en el Ejecutivo. Ya hemos visto que los aqueos, que hicieron el experimento de establecer dos Pretores, tuvieron que suprimir uno. La historia romana registra muchos casos de daños causados a la República debido a las disensiones entre los *Cónsules* y entre los *Tribunos* militares que a veces reemplazaban a aquéllos. En cambio, no nos proporcionan ningún ejemplo de que el Estado haya derivado ventajas especiales de la circunstancia de ser varios los magistrados. Lo que debe asombrar, mientras no fijemos la atención en la situación peculiar en que la República se halló colocada casi continuamente y en la prudente política que imponían las circunstancias del Estado y que persiguieron los *Cónsules*, de efectuar una división del gobierno entre ellos, es que las disensiones no hayan sido más frecuentes o de resultados más funestos. Los patricios estuvieron envueltos en una lucha continua con los plebeyos, a fin de conservar sus antiguos privilegios y dignidades; los *Cónsules*, a quienes generalmente se tomaba del primero de esos grupos, casi siempre se mantuvieron unidos debido al interés personal que tenían en defender las prerrogativas de su clase. Además de este motivo de unión, cuando las armas de la República ensancharon considerablemente los límites del imperio, se adoptó por los *Cónsules* la costumbre de dividir la administración entre ellos por medio de

la suerte, es decir, que uno permanecía en Roma con el objeto de gobernar la ciudad y sus alrededores, en tanto que el otro asumía el mando en las provincias más distantes. No es dudoso que este expediente debe haber ejercido una gran influencia para evitar los conflictos y rivalidades que, de no haberse adoptado, habrían alterado la paz de la República.

Pero abandonemos la incierta luz de las investigaciones históricas y, guiándonos únicamente por los dictados de la razón y del buen sentido, descubriremos motivos aún más poderosos para rechazar, en vez de aprobar, la idea de la pluralidad del Ejecutivo, en cualquier forma que sea.

Siempre que dos o más personas participan en una empresa o actividad común, hay el riesgo de que difieran las opiniones que se formen. Tratándose de una función o un empleo públicos, en que se las dota de la misma dignidad y autoridad, existe un peligro especial de emulación personal y aun de animosidad. Cualquiera de estas causas o todas ellas reunidas, son de naturaleza a hacer surgir las disensiones más enconadas. Cuando éstas se presentan, disminuyen la respetabilidad, debilitan la autoridad y confunden los planes y actividades de las personas entre quienes ocurre la división. Si desgraciadamente invadieran a la suprema magistratura ejecutiva de un país, compuesta de varias personas, podrían obstaculizar o frustrar las medidas más importantes del gobierno en las coyunturas más críticas del Estado. Y lo que es todavía peor es que ofrecen el peligro de dividir a la comunidad en facciones violentas e irreconciliables, cada una de las cuales se adheriría a los distintos individuos que integraran la magistratura.

Los hombres con frecuencia se oponen a una cosa tan sólo porque no han tenido intervención para idearla o porque se ha proyectado por personas a quienes tienen aversión. Pero si se les ha consultado y ha sucedido que desaprueban la medida, entonces la oposición se convierte a sus ojos en un deber indispensable de amor propio. Parecen creerse obligados, por su honor y por todos los motivos de infalibilidad personal, a impedir el éxito de lo que se ha resuelto contrariamente a su modo de sentir. Los hombres de índole recta y benévola tienen demasiadas oportunidades de observar, con horror, a qué extremos desesperados se lleva esta inclinación en ocasiones, y cuán a menudo se sacrifican los grandes intereses de la sociedad a la

vanidad, la presunción y la obstinación de individuos bastante poderosos para hacer que la humanidad tome parte en sus pasiones y sus caprichos. No sería extraño que la cuestión que ahora se somete al público proporcione en sus consecuencias tristes pruebas de los efectos de esta ruin flaqueza, o mejor, de este detestable vicio de la naturaleza humana.

Conforme a los principios de un gobierno libre, no habrá más remedio que tolerar los inconvenientes que tienen el origen que acabamos de mencionar, por lo que se refiere a la integración de la legislatura; pero es innecesario, y por lo tanto imprudente, introducirlos en la organización del Ejecutivo. Es aquí también en donde posiblemente sean más perniciosos. En la legislatura, una decisión pronta muchas veces resulta más bien un perjuicio que un beneficio. Las diferencias de opinión y los choques de los partidos en ese departamento del gobierno, aunque a veces pongan obstrucciones a proyectos saludables, sin embargo, favorecen con frecuencia la deliberación y la circunspección y sirven para reprimir los excesos por parte de la mayoría. También ocurre que una vez que se ha tomado una resolución, la oposición en su contra debe terminar. Dicha resolución constituye una ley y el hecho de resistirla es punible. Pero no hay circunstancias favorables que mitiguen o compensen las desventajas de la disensión dentro del departamento ejecutivo. En este caso se muestran enteras y sin limitación. No existe un punto llegado el cual cesen de actuar. Sirven para embarazar y debilitar la ejecución del plan o medida a que se refieren, desde el primer paso hasta su conclusión final. Neutralizan constantemente las mismas cualidades que son más necesarias como elementos en la composición del Ejecutivo: el vigor y la prontitud, y esto sin ningún beneficio que lo compense. En la dirección de la guerra, en la que la energía del Ejecutivo constituye el baluarte de la seguridad nacional, habrá que temerlo todo del hecho de que esté organizado en forma plural.

Hay que confesar que estas observaciones se aplican con todo su peso al primero de los casos que supusimos, esto es, a una pluralidad de magistrados iguales en dignidad y autoridad, proyecto este que no es probable que reúna un grupo numeroso de partidarios; pero también se aplican, si no con el mismo, sí con un peso considerable, al proyecto de un consejo cuya concurrencia se hace necesaria constitucionalmente para que

pueda funcionar el Ejecutivo aparente. Una intriga astuta dentro de ese consejo sería capaz de perturbar y enervar todo el sistema administrativo. Aun cuando dicha intriga no existiera, bastaría la sola diversidad de miras y opiniones para imprimir al ejercicio de la autoridad ejecutiva un espíritu de debilidad y lentitud habituales.

Sin embargo, una de las objeciones más concluyentes contra la pluralidad del Ejecutivo y que es tan procedente contra el segundo plan como contra el primero estriba en que tiende a disimular las faltas y a destruir la responsabilidad. La responsabilidad es de dos clases: la censura y el castigo. La primera es la más importante de las dos, especialmente en un cargo electivo. Es mucho más frecuente que el hombre que ocupa un cargo público obre en tal forma que demuestre que no es digno de esa confianza más tiempo, que de manera a exponerse a una sanción legal. Pero la multiplicación del Ejecutivo aumenta la dificultad de ser descubierto en ambos casos. En muchas ocasiones se hace imposible, en medio de las acusaciones recíprocas, determinar en quién debe recaer realmente el reproche o el castigo que correspondan con motivo de una medida perniciosa o de una serie de esas medidas. Uno lo pasa a otro con tal maña y con una apariencia tan plausible, que la opinión pública no logra formarse un juicio sobre quién sea el verdadero autor. Las circunstancias que pueden haber culminado en un fracaso o en un desastre nacionales son tan complicadas muchas veces que, donde existe cierto número de actores que pueden haber intervenido en grados y formas diferentes, aunque en conjunto percibamos claramente que ha habido desgobierno, sin embargo, puede ser imposible decidir a quién es realmente imputable el mal en que se ha incurrido.

Mi consejo rechazó mis puntos de vista. Las opiniones del consejo estuvieron tan divididas que fue imposible lograr una decisión mejor sobre el problema. Estos pretextos u otros semejantes se hallan a mano constantemente, sean falsos o verdaderos. ¿Y quién se atreverá a tomarse el trabajo o a atraerse la odiosidad de un escrutinio riguroso de los resortes secretos de la transacción? Si se encontrare a un ciudadano con celo suficiente para echar sobre sus hombros esta ingrata tarea y sucediere que las partes interesadas se habían coludido, qué fácil será revestir las

circunstancias de tal ambigüedad que resulte dudoso determinar la conducta precisa de cualquiera de ellas.

En el único caso en que el gobernador de este Estado actúa en colaboración con un consejo, esto es, por lo que hace a los nombramientos para funciones públicas, hemos tenido ante nuestra vista los daños que son su consecuencia en el aspecto que ahora examinamos. Se han hecho nombramientos escandalosos para ocupar puestos de importancia. De hecho, algunos casos han sido tan flagrantes que todos los partidos han concordado en la inconveniencia de tales actos. Cuando se ha abierto una encuesta, el gobernador ha echado la culpa a los miembros del consejo, los cuales, a su vez, la han atribuido a la proposición que hizo aquél; en tanto que el pueblo se encuentra completamente perplejo para determinar por obra de quién se encomendaron sus intereses a manos tan carentes de requisitos y tan manifiestamente inadecuadas. Por consideración a las personas, me abstengo de entrar en detalles.

De estas observaciones aparece con claridad que la pluralidad del Ejecutivo tiende a privar al pueblo de las dos mayores garantías de que puede disponer con el objeto de que se ejercite fielmente cualquier poder delegado: primera, el freno de la opinión pública, el cual pierde su eficacia tanto por causa de la división entre cierto número de personas, de la desaprobación que acompaña a las providencias inconvenientes, como debido a la incertidumbre con respecto a sobre quién debe recaer; y segunda, la oportunidad de descubrir con facilidad y nitidez la conducta indebida de las personas en que deposita su confianza, bien con el fin de removerlas de sus funciones, o de castigarlas efectivamente en aquellos casos que así lo exijan.

En Inglaterra el rey es un magistrado perpetuo, y en pro de la paz pública ha prevalecido la máxima de que no es responsable de la administración y que su persona es sagrada. Nada más juicioso, por lo tanto, que agregar al rey un consejo constitucional que pueda ser responsable ante la nación de los dictámenes que emite. Sin él, el departamento ejecutivo sería absolutamente irresponsable, lo cual es un principio inadmisible en un gobierno libre. Aun allí, sin embargo, el rey no está obligado a seguir los pareceres de su consejo, si bien los miembros de éste tienen que responder

de las opiniones que le den. El rey es dueño absoluto de sus actos al desempeñar sus funciones y puede apegarse a los consejos que reciba o desatenderlos, según crea conveniente.

Pero en una República, en que todo magistrado debe ser personalmente responsable de su conducta oficial, no solamente deja de tener aplicación la razón que en la Constitución británica señala la procedencia de un consejo, sino que es adversa a la institución. En la monarquía de la Gran Bretaña sirve de sucedáneo a la responsabilidad que está prohibido exigir al primer magistrado, y hace hasta cierto punto el papel de un rehén que se entrega a la justicia nacional en garantía del buen comportamiento del rey. En la República americana su efecto sería destruir, o al menos disminuir notablemente, la responsabilidad que se quiere que pese sobre el Primer Magistrado mismo y que resulta imprescindible.

La idea de un consejo del Ejecutivo, que ha sido acogida por la generalidad de las constituciones locales, reconoce como origen la máxima de recelo republicano que estima que es más seguro confiar el poder a varios hombres que a uno solo. Si esta máxima se estimara aplicable al presente caso, yo sostendría que su superioridad desde el punto de vista que se expone no bastaría para compensar los numerosos inconvenientes que presenta bajo otros aspectos. Mas ni siquiera pienso que la regla pueda aplicarse al poder ejecutivo. Y concurro sin reservas en la opinión sobre este punto, de un escritor a quien el célebre Junio califica de *profundo, sólido y talentoso*, en el sentido de que *es más fácil refrenar al poder ejecutivo cuando es único*[47], de que resultará mucho menos expuesto que sólo exista un objeto de desconfianza y vigilancia por parte del pueblo y, en una palabra, que la multiplicación del Ejecutivo es más bien peligrosa que favorable a la libertad.

Será suficiente una breve reflexión para persuadirnos de que es inasequible la especie de seguridad que se persigue al multiplicar el ejecutivo. El número de miembros de éste tendra que ser tan grande que haga imposibles las colusiones, o se convertirá en una fuente de amenazas más que de garantías. El ascendiente e influencia de varios individuos unidos tiene que resultar más formidable para la libertad que el de un individuo aislado. Es que cuando el poder se entrega por un jefe mañoso a

un grupo de hombres tan reducido que permita que sus intereses y propósitos se unan fácilmente en una empresa común, hay más probabilidad de que se abuse de él y resultará más peligroso en el caso de abuso que cuando se pone en manos de un solo hombre; pues debido al hecho mismo de que estará solo, se vigilará a éste en forma más estrecha y se sospechará de él más prontamente, además de que le será imposible acumular una influencia tan considerable como si estuviera asociado con otros individuos. Los *Decenviros* de Roma, cuyo nombre indica su número[48], eran más temibles en sus usurpaciones de lo que pudo haberlo sido uno cualquiera de ellos. A nadie se le ocurriría proponer un Ejecutivo mucho más numeroso que ese cuerpo; de seis a doce ha sido el número sugerido para integrar el consejo. La mayor de estas cifras no es demasiado elevada para impedir las combinaciones indebidas; y América tendría más que temer de semejantes combinaciones que de la ambición de cualquier individuo aislado. El consejo que se agrega a un magistrado, que a su vez es responsable de lo que hace, generalmente no pasa de ser un obstáculo para sus buenas intenciones, muchas veces un instrumento y cómplice de las malas y casi sin excepción un manto que le sirve para encubrir sus faltas.

Me abstengo de hacer hincapié en el problema del costo; aunque es evidente que si el consejo fuere lo bastante numeroso para llenar el objeto principal a que tiende la institución, los emolumentos de sus miembros, quienes deberán abandonar sus hogares para residir en la sede del gobierno, formarían un renglón del catálogo de gastos públicos demasiado oneroso para que deba establecerse por un motivo de dudosa utilidad. Me limitaré a añadir que antes de que se publicara la Constitución era difícil encontrar un hombre inteligente, que proviniera de cualquiera de los Estados, que no reconociera, fundado en su experiencia, que la unidad del Ejecutivo de este Estado era una de las mejores características de nuestra Constitución.

PUBLIO

(Alexander Hamilton es en quien recae la autoría de este escrito)

NÚMERO 71

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La permanencia en el cargo ha sido mencionada como la segunda condición para una autoridad ejecutiva enérgica. Pues la energía se halla en relación con dos circunstancias: con la firmeza personal del magistrado ejecutivo, al hacer uso de sus poderes constitucionales, y con la estabilidad del sistema de administración que haya sido adoptado bajo sus auspicios. Por cuanto a la primera, tiene que resaltar con claridad que mientras más prolongada sea su duración en funciones, mayor será también la probabilidad de contar con tan importante ventaja. Es un principio general de la naturaleza humana que el interés de un hombre en lo que posee guarda relación con la fijeza o incertidumbre de sus derechos; que siente menos apego por aquello que tiene en virtud de un título temporal o precario, que por lo que disfruta conforme a un título duradero y cierto; y que, evidentemente, estará dispuesto a correr más riesgos en defensa de una cosa que de otra. La observación no es menos aplicable a un privilegio, honor o encargo políticos, que a cualquier artículo que sea objeto del derecho ordinario de propiedad. La conclusión que debemos desprender de ella es que el individuo que haga las veces de primer magistrado, sabiendo que en breve plazo deberá dejar su puesto, no tendrá en éste el interés suficiente para aventurarse a incurrir en críticas o dificultades de importancia por causa de la forma independiente en que haga uso de sus poderes, o debido a que desafíe la mala voluntad de una parte importante de la sociedad o inclusive de la facción que predomine en el cuerpo legislativo, aun en el

caso de que esa malevolencia sea pasajera. Si únicamente existe la posibilidad de que pueda abandonar el cargo, en el caso de que no deba continuar como consecuencia de una reelección y se encuentra deseoso de esa continuación, sus deseos, en unión de sus temores, tenderán con más fuerza todavía a corromper su integridad o a rebajar su entereza. En ambos casos, la posición que ocupa se caracterizará por su debilidad e irresolución.

Hay quienes están dispuestos a considerar la docilidad servil del Ejecutivo a las tendencias dominantes en la comunidad o la legislatura como su mejor recomendación. Tales hombres poseen nociones muy toscas, tanto de los propósitos a que obedece la institución del gobierno como de los verdaderos medios de promover la felicidad pública. El principio republicano exige que el sentir meditado de la comunidad norme la conducta de aquellos a quienes encomienda el manejo de sus asuntos; pero no requiere una actitud incondicional de condescendencia con cada brisa repentina de pasión, ni con cada impulso pasajero que se comunique al pueblo por obra de las artes de quienes halagan sus prejuicios con el fin de traicionar sus intereses. Es exacta la observación de que el pueblo ordinariamente se propone el bien público, y a menudo se aplica hasta a los mismos errores que comete. Pero su buen juicio sentiría desprecio por el adulador que pretendiera que invariablemente razona en forma correcta con respecto a los medios de alcanzar dicho bien. Por experiencia sabe el pueblo que no faltan casos en que se equivoca; y lo que asombra es que sus yerros sean tan infrecuentes, acosado como está por los ardides de parásitos y sicofantes, por las trampas de los ambiciosos, los avarientos, los energúmenos; por los artificios de hombres que usufructúan su confianza más de lo que merecen y de los que se esfuerzan más por usufructuarla que por merecerla. Cuando se presentan acontecimientos en que los intereses del pueblo no coinciden con sus inclinaciones, el deber de las personas a quienes ha designado como guardianes de tales intereses estriba en resistir esa decepción temporánea con objeto de dar al pueblo tiempo y oportunidad de que reflexione con más serenidad y sosiego. Podrían citarse ejemplos en que una actitud como la que describo ha salvado al pueblo de las funestísimas consecuencias de sus propios errores y ha ganado monumentos

imperecederos de gratitud a los hombres que poseyeron la valentía y la magnanimidad necesarias para servirlo a riesgo de disgustarlo.

Por dispuestos que estuviéramos, sin embargo, a insistir en que el Ejecutivo debe complacer ilimitadamente los deseos del pueblo, no es posible pretender correctamente que debe acomodarse en la misma forma a las fantasías de la legislatura. Ésta puede encontrarse en ciertas ocasiones en oposición con el pueblo, en tanto que otras veces éste será completamente neutral. En cualquiera de los supuestos, es seguramente de desearse que el Ejecutivo se encuentre capacitado para atreverse a poner en práctica sus opiniones propias, con vigor y decisión.

La misma regla que nos enseña la utilidad de establecer una participación entre las varias ramas del poder, nos aconseja que esta distribución debe proyectarse en tal forma que las haga independientes entre sí. ¿Con qué objeto separar el ejecutivo o el judicial del legislativo, si tanto uno como otro estarán organizados de una manera que los someterá en todo al último? Semejante separación sería puramente nominal e incapaz de alcanzar los fines para los cuales se estableció. Una cosa es estar subordinado a las leyes y otra diversa depender del cuerpo legislativo. La primera situación concuerda con los principios fundamentales de un buen gobierno, en tanto que la segunda los viola y, cualesquiera que sean las formas de la Constitución, concentra la totalidad del poder en las mismas manos. La tendencia de la autoridad legislativa a absorber todas las otras se ha puesto de manifiesto e ilustrado mediante ejemplos en varios de los artículos anteriores. En los gobiernos auténticamente republicanos esta propensión es casi irresistible. En una asamblea popular, los representantes del pueblo parecen imaginarse en ciertas ocasiones que son el pueblo mismo y dan muestras violentas de impaciencia y enfado a la menor señal de oposición que proceda de otro sector; como si el ejercicio por el poder ejecutivo o el judicial de los derechos que les competen fuera un ataque a los privilegios del legislativo o un ultraje a su dignidad. Con frecuencia los representantes parecen dispuestos a ejercer una intervención imperiosa respecto a los departamentos restantes y como comúnmente tienen al pueblo de su lado, proceden con una impetuosidad tal que hacen muy difícil

a los otros miembros del gobierno el mantener el equilibrio de la Constitución.

Quizás se pregunte en qué forma la brevedad de su duración en funciones puede influir sobre la independencia del Ejecutivo frente a la legislatura, a menos de que uno de estos poderes estuviera dotado de la facultad de nombrar o remover al otro. Del principio que notamos anteriormente se desprende una primera respuesta a esta interrogación, esto es, del escaso interés que es de creerse que tendrá un hombre en un beneficio de corta duración y de la falta de móviles para exponerse por su causa a cualquier molestia o peligro graves. Otra respuesta, tal vez más obvia, pero no más concluyente, se obtendrá de observar la influencia que posee el cuerpo legislativo sobre el pueblo, la cual pudiera ejercerse a efecto de impedir la reelección de quien se hubiera atraído el resentimiento de dicha corporación como resultado de su honrada oposición a algún proyecto malévolo.

Es posible que también se inquiera si un plazo de cuatro años satisfaría la finalidad que se persigue; y en caso de que no fuere así, si no resultaría preferible un período más reducido, que presentaría cuando menos la ventaja de asegurar mejor contra los proyectos ambiciosos, en el supuesto, repito, de que el término más amplio fuera insuficiente para el objetivo de inspirar en el magistrado la firmeza e independencia deseadas.

No es posible afirmar que la duración de cuatro años, ni ninguna otra determinada, produciría íntegramente el resultado perseguido; pero sí contribuiría a alcanzarlo hasta un punto que influiría poderosamente en el espíritu y el carácter del gobierno. Entre la iniciación y la terminación del período que suponemos, mediaría un intervalo prolongado en que la perspectiva de que se le anulara aparecería lo suficientemente lejana para no ejercer un efecto inconveniente sobre la conducta del hombre que esté dotado de un grado aceptable de entereza, y durante el cual podría prometerse a sí mismo con cierto fundamento que contaría con el tiempo necesario para lograr que la comunidad se hiciese cargo de la utilidad de las medidas que se sintiera inclinado a desarrollar. Aunque sea verosímil que su confianza declinaría, y con ella su determinación, a medida que se acercara el momento fijado para que el público patentizara su sentir respecto a la

conducta del magistrado que suponemos, mediante una nueva elección, sin embargo, tanto una como otra resultarían favorecidas por las oportunidades de granjearse la estimación y buena voluntad de sus electores durante el tiempo que hubiera permanecido en su cargo. Podría, entonces, atreverse sin riesgo, hasta el grado que lo permitieran las muestras que hubiera dado de sensatez e integridad y los motivos que tuviera para contar con el respeto y la adhesión de sus conciudadanos. En tanto que, por una parte, la permanencia de cuatro años contribuirá a la firmeza del Ejecutivo en un grado apreciable, que hará de ella un elemento valioso en la organización de ese poder, por otra es insuficiente para justificar alarma alguna por la libertad pública. Si la Cámara de los Comunes británica, tan débil en sus orígenes, ha logrado rápidamente reducir las prerrogativas de la Corona y los privilegios de la nobleza a los límites que ha estimado compatibles con los principios de un gobierno libre, elevándose a la vez hasta alcanzar el rango e importancia de una rama coigual de la legislatura por obra de la simple facultad de dar su consentimiento para que se establezca un nuevo impuesto o de rechazar éste; si ha podido, en una ocasión, abolir tanto la monarquía como la nobleza y echar abajo todas las instituciones antiguas, tanto de la Iglesia como del Estado; si en una ocasión reciente ha hecho temblar al rey ante la perspectiva de una innovación[49] que intentaba, ¿qué puede temerse de un magistrado electivo que durará cuatro años y dispondrá de los restringidos poderes de un Presidente de los Estados Unidos? ¿Qué otra cosa sino que pueda no estar a la altura de la tarea que la Constitución le señala? Únicamente agregaré que si el período que permanecerá en funciones hace dudar de su firmeza, esa duda es incompatible con toda suspicacia debida a posibles extralimitaciones.

PUBLIO

(La autoría de este escrito parece recaer en Alexander Hamilton)

NÚMERO 72

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La administración del gobierno, en su más amplio sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo legislativa que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde especialmente al campo del departamento ejecutivo. El desarrollo efectivo de las negociaciones extranjeras, los planes preparatorios en materia hacendaria, la erogación y desembolso de los fondos públicos con arreglo a las autorizaciones generales de la legislatura, la organización del ejército y la marina, la dirección de las operaciones militares, éstos y otros asuntos de naturaleza semejante, forman lo que al parecer se entiende con más propiedad por *la administración del gobierno*. Por consiguiente, las personas a cuya gestión inmediata se hallan encomendadas estas diversas cuestiones, han de considerarse como ayudantes o delegados del primer magistrado y por esta causa deben ocupar sus empleos en virtud de nombramientos que él expida, o, por lo menos, como consecuencia de que los haya propuesto para el efecto, y estar sujetos a su superintendencia. Este examen del asunto nos revelará desde luego la estrecha conexión que existe entre la duración en funciones del magistrado ejecutivo y la estabilidad del sistema de administración. Con mucha frecuencia, el individuo que sucede a otro considera que la mejor manera de demostrar su competencia y merecimientos consiste en deshacer la obra de su predecesor o en volver al estado anterior a ésta; e independientemente de esta propensión, el sustituto

puede suponer fundadamente, en aquellos casos en que el cambio de personas es resultado de la preferencia del público, que la separación de su antecesor tuvo como origen la desaprobación de sus medidas, así como que mientras menos se le asemeje, más se conquistará el favor de sus electores. Estas consideraciones, unidas a la influencia de las relaciones y confianza personales, inducirían verosímilmente a todo nuevo Presidente a efectuar un cambio en los hombres que deben ocupar los puestos inferiores, y la reunión de estas causas no puede menos de producir una mutabilidad deplorable y funesta en la administración del gobierno.

A la duración fija y prolongada agrego la posibilidad de ser reelecto. La primera es necesaria para infundir al funcionario la inclinación y determinación de desempeñar satisfactoriamente su cometido, y para dar a la comunidad tiempo y reposo en que observar la tendencia de sus medidas y, sobre esa base, apreciar experimentalmente sus méritos. La segunda es indispensable a fin de permitir al pueblo que prolongue el mandato del referido funcionario, cuando encuentre motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y sus virtudes sigan siendo útiles, y de asegurar al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema administrativo.

Nada parece más plausible a primera vista, ni resulta más infundado al reconocerlo de cerca, que un proyecto que tiene conexión con el presente punto y se ha conquistado algunos partidarios respetables: hago referencia al que pretende que el primer magistrado continúe en funciones durante un tiempo determinado, para en seguida excluirlo de ellas, bien durante un período limitado o de manera perpetua. Ya sea temporal o perpetua, esta exclusión produciría aproximadamente los mismos efectos y éstos serían en su mayor parte más perniciosos que saludables.

Entre otros perjudiciales resultados, la exclusión disminuiría los alicientes para conducirse correctamente. Son pocos los hombres cuyo celo en el desempeño de su deber no decrecería mucho más en el caso de saber que en un momento dado deberían renunciar a las ventajas provenientes de un puesto público, que si se les permitiera abrigar la esperanza de lograr que continúen mediante el hecho de merecerlas. Si se reconoce que el afán de obtener recompensas constituye uno de los resortes más poderosos de la

conducta humana, así como que la mejor garantía de la lealtad de los hombres radica en hacer que su interés coincida con su deber, será imposible que se controvierta esta proposición. El mismo amor a la gloria, esa pasión que domina a los espíritus más selectos, que impulsaría a un hombre a proyectar y acometer vastas y difíciles empresas en beneficio público, que exigirían un tiempo considerable para madurarlas y perfeccionarlas, siempre que pudiera abrigar la esperanza de que le sería posible terminar lo iniciado, lo disuadiría en cambio de todo esfuerzo, en el caso de que previera que debería abandonar el campo antes de completar su labor y encomendar ésta, en unión de su reputación misma, a manos que pueden resultar incapaces para la tarea u hostiles a ella. Lo más que hay derecho a exigir de la generalidad de los hombres, en la situación que suponemos, es el mérito negativo de no causar daño, en vez del positivo de hacer el bien.

Otro inconveniente que acarrearía la exclusión consistiría en la tentación de entregarse a finalidades mercenarias, al peculado y, en ciertos casos, al despojo. El hombre voraz que ocupara un puesto público y se transportara anticipadamente al momento en que habrá de abandonar los emolumentos de que goza, experimentará la propensión, difícil de resistir dada su índole, a aprovechar hasta el máximo y mientras dure la oportunidad que se le brinda, y es de temerse que no sentirá escrúpulos en descender a los procedimientos más sucios con tal de obtener que la cosecha resulte tan abundante como es transitoria; no obstante que el propio hombre, colocado ante diferentes perspectivas, es probable que se contentara con los gajes normales de su puesto y quizás hasta se mostrara renuente a correr el riesgo de abusar de sus oportunidades. Su codicia podría convertirse en protección contra su codicia. Añadamos que dicho hombre tal vez fuera vano o ambicioso, además de rapaz. Y si veía la esperanza de prolongar sus honores mediante su buena conducta, es posible que vacilara en sacrificar su apetito de ellos a su apetito de lucro. En cambio, si lo que le espera de manera inevitable es volver a la nada, su avidez seguramente saldrá victoriosa de su precaución, su vanidad o su ambición.

También el hombre ambicioso, que en cierto momento se contemplase en la cúspide de los honores que dispensa su patria, previera el día en que habría de descender para siempre de tan exaltada distinción y reflexionara que por muchas virtudes que demostrase, nada podría salvarlo de tan desagradable mudanza; ese hombre, en la situación que suponemos, sentiría una tentación incomparablemente más intensa de aprovechar una coyuntura favorable para tratar de prolongar su poder, que si dispusiera de la probabilidad de alcanzar el mismo objeto mediante el cumplimiento de su deber.

¿Es creíble que la paz de la comunidad o la estabilidad del gobierno resultarán favorecidas por el hecho de que media docena de hombres, con influencia bastante para haberse elevado hasta el sitial de la magistratura suprema, ambularan entre el pueblo como fantasmas, suspirando por una posición que estarían condenados a no recuperar jamás? Como tercera desventaja de la exclusión, tenemos que privaría a la comunidad de valerse de la experiencia adquirida por el primer magistrado en el desempeño de sus funciones. Que la experiencia es la madre de la sabiduría, es un adagio cuya verdad reconocen tanto los hombres más sencillos como los más doctos. ¿Qué cualidad puede desearse más en quienes gobiernen a las naciones o ser más esencial que ésta? ¿Dónde sería más de desearse o más esencial que en el primer magistrado de una nación? ¿Puede ser juicioso que la Constitución proscriba esta apetecible e indispensable cualidad y declare que en el mismo momento en que se adquiere, su poseedor estará obligado a abandonar el puesto en que la alcanzó y en el cual resulta útil? Éste es, sin embargo, el alcance preciso de todas esas reglas que excluyen a los hombres del servicio del país, a virtud de la elección de sus conciudadanos, después de que la carrera que han hecho los ha capacitado para prestarla con mayor utilidad.

El cuarto inconveniente de la exclusión sería separar de ciertos puestos a hombres cuya presencia podría ser de la mayor trascendencia para el interés o la seguridad pública en determinadas crisis del Estado. No hay nación que en un momento dado no haya sentido una necesidad absoluta de los servicios de determinados hombres en determinados lugares; tal vez no sea exagerado decir que esa necesidad se relacionaba con la preservación de

su existencia política. ¡Qué imprudente, por vía de consecuencia, tiene que ser toda disposición prohibitiva de esa clase, cuyo efecto sea impedirle a una nación que utilice a sus propios ciudadanos de la manera que más convenga a sus exigencias y circunstancias! Aun sin colocarse en el caso de que un hombre resulte indispensable debido a sus características personales, es evidente que el cambio del primer magistrado al estallar una guerra, o en cualquier crisis semejante, reemplazándolo por otro individuo, inclusive de igual capacidad, sería siempre en detrimento de la comunidad, por cuanto sustituiría la inexperiencia a la experiencia, y tendería a aflojar los resortes de la administración y a perturbar su marcha establecida.

Un quinto mal resultado de la exclusión sería que se convertiría en un impedimento constitucional para que la administración fuera estable. Al imponer un cambio de hombres en el puesto más elevado de la nación, obligaría a una variación de medidas. No es posible esperar, como regla general, que los hombres cambien y las medidas sigan siendo las mismas. En el curso natural de las cosas, lo contrario es lo que ocurre. Y no debemos temer que se caiga en una rigidez exagerada, en tanto que haya siquiera la opción de cambiar; ni hay por qué desear que se prohíba al pueblo que continúe otorgando su confianza a aquellos con quienes cree que está segura, ya que esta constancia de su parte permitiría hacer a un lado el pernicioso estorbo de los consejos vacilantes y de una política mudable.

Hasta aquí algunas de las desventajas que produciría el principio de la exclusión. Son aplicables en toda su fuerza al proyecto de exclusión perpetua; pero cuando reflexionamos que aun una exclusión parcial transformaría la nueva designación de una persona en una posibilidad remota es incierta, se verá que las observaciones que hemos formulado se aplican casi con la misma amplitud en un caso que en el otro.

¿Cuáles son las ventajas que se nos promete que equilibrarán estos inconvenientes? Se dice que consistirán:

1° en la mayor independencia del magistrado;

2° en mayor seguridad para el pueblo.

A menos de que la exclusión sea perpetua, no habrá motivo para esperar la primera ventaja. Pero aun admitiéndola, ¿acaso no es posible que el funcionario abrigue otros propósitos que no se relacionen precisamente con

el puesto que ocupe, a los cuales sacrifique su independencia? ¿Por qué no ha de tener relaciones o amigos a quienes sacrificarla? ¿No es creíble que estará menos dispuesto a buscarse enemigos personales por virtud de su conducta enérgica, cuando preside sus actos la impresión de que se acerca rápidamente el momento en que no solamente puede estar expuesto a su resentimiento, sino que debe estarlo, en condiciones iguales, si no ya inferiores a las de ellos? No resulta fácil decidir si semejante medida favorecerá o perjudicará su independencia.

Todavía más razones existen para abrigar dudas por lo que se refiere al segundo beneficio que se nos ofrece. Si la exclusión fuere perpetua, un hombre de ambiciones desordenadas, precisamente el único del que habría razón para sentirse temeroso en todo caso, se inclinaría, aunque fuera con la mayor repugnancia, ante la necesidad de despedirse para siempre de un puesto en que su pasión de poder y preeminencia hubiera adquirido la fuerza de la costumbre. Y si había sido tan afortunado o tan hábil que se ganase la buena voluntad del pueblo, podría inculcarle la idea de que la disposición que lo privaba del derecho de demostrar por segunda vez su preferencia por una persona, constituía una restricción tan odiosa como injustificable de sus derechos. Es posible imaginar determinadas circunstancias en que este disgusto del pueblo, al servicio de la ambición contrariada de un favorito como el que describimos, haría correr a la libertad mayores riesgos de los que podrían temerse razonablemente de la posibilidad de que continuara en funciones, mediante los sufragios voluntarios de la comunidad, en ejercicio de un privilegio constitucional.

La idea de hacer imposible que el pueblo conserve en funciones a aquellos hombres que en su opinión se han hecho acreedores a su aprobación y confianza, constituye una exageración, cuyas ventajas son problemáticas y equívocas en el mejor caso y están contrarrestadas por inconvenientes mucho más ciertos y terminantes.

PUBLIO

(Es en Alexander Hamilton en quien recae la autoría de este escrito)

NÚMERO 73

AL pueblo del Estado de Nueva York:

El tercer elemento de que depende el vigor de la autoridad ejecutiva, estriba en proveer en forma adecuada a su sostenimiento. Es claro que si no se atiende este aspecto debidamente, la separación del departamento ejecutivo y del legislativo será puramente nominal y engañosa. Si la legislatura dispone de facultades discrecionales por lo que hace al sueldo y emolumentos del primer magistrado, podría volverlo tan obsecuente a su voluntad como le placiera hacerlo. En la mayoría de los casos, estaría en sus manos dominado por hambre, o tentarlo con sus dádivas, a fin de que renunciara sin restricciones a su criterio propio, cediendo ante las inclinaciones del legislativo. Si estas expresiones se toman al pie de la letra, no es dudoso que denotarían más de lo que es mi intención. Existen hombres a quienes no es posible hacer abandonar sus obligaciones, ni creándoles dificultades, ni ganándoselos con halagos; pero virtud tan austera únicamente es producto de muy pocos suelos, y como regla general se encontrará que el derecho sobre el sustento de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad. Si fuera necesario confirmar por medio de hechos una verdad tan manifiesta, no escasearían ejemplos, inclusive en este país, de la intimidación o seducción del Ejecutivo a través del temor que inspiraban las providencias pecuniarias del cuerpo legislativo o de los atractivos que ofrecían.

Por consiguiente, no es fácil alabar demasiado la cuidadosa atención que ha consagrado a esta materia la Constitución propuesta. En ella se

dispone que *el Presidente de los Estados Unidos recibirá por sus servicios, en fechas determinadas, una remuneración que no podrá ser aumentada ni disminuida durante el período para el cual haya sido electo; y no recibirá durante ese período ningún otro emolumento de los Estados Unidos, ni de ninguno de éstos*. Es imposible concebir disposición alguna que fuera más de desear que ésta. Al ser nombrado un Presidente, la legislatura debe declarar de una vez por todas cuál será la compensación por sus servicios durante el tiempo para el cual haya sido elegido. Una vez hecho esto, carecerá de la facultad de alterarla, aumentándola o disminuyéndola, hasta que se inicie un nuevo período de servicio como consecuencia de otra elección. No puede disminuir su entereza, aprovechando sus necesidades, ni corromper su integridad, poniendo en juego su codicia. Ni la Unión, ni ninguno de sus miembros estarán en libertad de conceder ningún otro emolumento, ni él en libertad de aceptarlo, como no sea el que se haya fijado por el acto original. E indudablemente que no tendrá motivos de índole pecuniaria para renunciar a la independencia que la Constitución ha querido crearle, ni para abandonarla.

La última de las condiciones que hemos mencionado como indispensables para que el Ejecutivo posea energía, consiste en estar dotado de las facultades adecuadas. Dediquémonos a analizar las que se nos propone que se confieran al Presidente de los Estados Unidos.

El primer punto que solicita nuestra atención es el veto limitado del Presidente respecto de las leyes o resoluciones de las dos cámaras legislativas; o, en otras palabras, el derecho que le asiste de devolver todos los proyectos, acompañados de sus objeciones, con la consecuencia de que en esa forma impedirá que se conviertan en leyes, a menos de que sean confirmados posteriormente por las dos terceras partes de cada una de las ramas que integran el cuerpo legislativo.

Con anterioridad se ha señalado y subrayado la tendencia del departamento legislativo a inmiscuirse en los derechos y a absorber los poderes de los otros departamentos; también se ha comentado la insuficiencia de una simple demarcación sobre el papel de los límites de cada cual, y se ha sacado la consecuencia de que es necesario dotados de armas constitucionales para que se defiendan, necesidad que se ha

demostrado debidamente. De estos claros e innegables principios deriva la conveniencia del veto del Ejecutivo, ya sea absoluto o limitado, frente a los actos de los sectores legislativos. Careciendo dicho poder de uno u otro, estará absolutamente incapacitado para defenderse de las agresiones de las cámaras. Podría ser despojado gradualmente de sus facultades mediante resoluciones sucesivas, o aniquilado como resultado de una sola votación. Y de un modo o de otro, los poderes legislativo y ejecutivo en poco tiempo se encontrarían reunidos en las mismas manos. Aun suponiendo que nunca se hubiera advertido en el cuerpo legislativo la tendencia a invadir los derechos del Ejecutivo, las leyes del razonamiento lógico y la conveniencia teórica, nos enseñarían por sí solas a no abandonar a uno a merced del otro, sino a dotado de un poder constitucional eficaz, para que se defienda por sí mismo.

Pero la potestad de que tratamos posee una utilidad suplementaria. No únicamente sirve de escudo al Ejecutivo, sino que proporciona una garantía más contra la expedición de leyes indebidas. Con ella se establece un saludable freno al cuerpo legislativo, destinado a proteger a la comunidad contra los efectos del espíritu de partido, de la precipitación o de cualquier impulso perjudicial al bien público, que ocasionalmente domine a la mayoría de esa entidad.

La conveniencia del veto se ha combatido algunas veces con la observación de que no existe razón para suponer que un solo hombre sea más virtuoso y sabio que un conjunto de ellos, y que a menos de ser válida dicha suposición, resultaría infundado atribuir al magistrado ejecutivo cualquier clase de freno sobre la corporación legislativa.

Sin embargo, al analizar esta proposición se pone en claro que posee más apariencia que verdad. La utilidad de la cosa no depende de la presunción de que el Ejecutivo sea superior en sabiduría o virtud, sino que descansa en la suposición de que la legislatura no será infalible; de que el amor al poder la arrastrará en ocasiones a la inclinación de invadir los derechos de los otros miembros del gobierno; de que el espíritu de partido falseará sus deliberaciones a veces; de que bajo el imperio de impresiones pasajeras puede precipitarse a aprobar medidas que ella misma reprobaría al reflexionar más detenidamente. El motivo fundamental que existe en favor

de atribuir al Ejecutivo la facultad de que tratamos, estriba en capacitado para que se defienda; en segundo lugar, se persigue aumentar la probabilidad de que la comunidad no tenga que sufrir la aprobación de leyes inconvenientes, debidas a festinación, falta de cuidado o propósitos culpables. Mientras más veces sea objeto de deliberación una medida y mayor la diversidad de situaciones de las personas encargadas de estudiarla, menor será el peligro de los errores que resultan de la falta de reflexión o de esos pasos falsos a que impulsa el contagio de alguna pasión o interés común. Es mucho menos probable que todas las partes del gobierno se hallen contaminadas por miras criminales, de cualquier clase que sean, al mismo tiempo y relativamente a idéntico objeto, que el que esa clase de designios dominen y descaminen sucesivamente a cada una de ellas.

Posiblemente se alegue que el poder de impedir las leyes inconvenientes comprende el de impedir las que son útiles y que puede emplearse lo mismo para una finalidad que para la otra. Pero esta objeción pesará poco en el ánimo de quienes son capaces de estimar correctamente los perjuicios que produce esa inconstancia y variabilidad de nuestras leyes, que constituye la mancha más grande en la naturaleza y el espíritu de nuestros gobiernos. Pensarán que toda institución que tiene por objeto contener la tendencia exagerada a expedir leyes, y a mantener las cosas en el mismo estado en que se encuentran en un momento dado, probablemente producirá más bien que mal, ya que permite que el sistema de legislación posea más estabilidad. El daño que es concebible que resulte de rechazar unas cuantas leyes convenientes, estará ampliamente compensado por la ventaja de impedir un gran número de leyes malas.

Aún hay más que decir. La superioridad en importancia e influencia del cuerpo legislativo en el caso de un gobierno libre, y el riesgo que representa para el Ejecutivo el hecho de medir sus fuerzas con esa entidad, garantizan ampliamente que el veto se utilizaría ordinariamente con una gran cautela; y habrá motivo mucho más a menudo para críticar que se aprovecha con timidez que con temeridad. A pesar de todo su aparato de atributos soberanos y de toda la influencia que deriva de una multitud de causas, el rey de la Gran Bretaña vacilaría en la época presente en vetar las resoluciones conjuntas de ambas cámaras del Parlamento. Seguramente que

pondría en juego hasta el máximo de los recursos que le proporciona esa influencia, con el objeto de ahogar, antes de que llegue al trono, una medida con la que se halla en desacuerdo, evitando así el verse colocado en el dilema de permitir que entre en vigor o de exponerse a provocar el disgusto de la nación al oponerse a la voluntad del cuerpo legislativo. No es probable que finalmente se aventure a ejercer sus prerrogativas, como no sea en un caso de evidente utilidad o de necesidad extrema. Todas las personas familiarizadas con ese reino convendrán en que esta observación es exacta. A la fecha ha transcurrido mucho tiempo desde la última vez en que la Corona hizo uso de su derecho de veto.

Si un magistrado tan poderoso y con una situación tan firme como el monarca británico sentiría dudas antes de ejercitar el poder que examinamos, ¿cuánto más cuidado es de esperarse fundadamente de parte de un Presidente de los Estados Unidos, que durante el breve espacio de cuatro años estará revestido de la autoridad ejecutiva de un gobierno completa y puramente republicano?

Es evidente que el peligro que verdaderamente se corre es el de que no aproveche su facultad cuando sea necesario, más bien que el de que la ejercite con demasiada frecuencia o en casos que no lo justifican. De hecho, de este orden de ideas se ha obtenido un argumento en contra de su procedencia. Se pretende, por el motivo que indicamos, que será un poder de apariencia temible, pero inútil en la práctica. Sin embargo, no es lógica la conclusión de que, porque es posible que se utilice raras veces, nunca ha de utilizarse. En el caso que principalmente está destinado a resolver, o sea el de un ataque directo a los derechos constitucionales del Ejecutivo, o bien en circunstancias en que el bien público fuera sacrificado evidente y palpablemente, un hombre de mediana entereza acudiría a los medios de defensa que le proporciona la Constitución y escucharía las advertencias del deber y la responsabilidad. En el primer caso, su interés en el poderío de su puesto serviría de estímulo a su energía; en el segundo, la avivaría la probabilidad de la sanción de sus electores, que si bien se inclinarían naturalmente de parte del cuerpo legislativo en un caso dudoso, es difícil que permitan que su parcialidad los engañe en un asunto de veras sencillo. Me refiero en este momento a un magistrado dotado de un grado ordinario

de firmeza. Hay hombres que, cualesquiera que sean las circunstancias por que atraviesen, poseerán el valor necesario para cumplir con su deber a costa de cualquier peligro.

La Convención, sin embargo, ha seguido en esta materia un camino intermedio, que simultáneamente facilitará el que el magistrado ejecutivo ejercite la facultad que se le confiere al respecto y hará que su eficacia dependa del sentir de una parte importante del cuerpo legislativo. En lugar de un veto absoluto, se propone que el Ejecutivo goce del veto limitado que ya describimos. Se trata de una facultad a la que se acudirá con mucha mayor facilidad que a la otra. El hombre que posiblemente sienta temor de echar abajo una ley mediante su solo veto, probablemente no tendrá escrúpulos en devolverla para que se reconsidere; con lo cual únicamente estará expuesta a un rechazamiento definitivo en el caso de que más de una tercera parte de cada cámara acepte que sus objeciones son fundadas. Lo alentaría la reflexión de que si su oposición prevaleciere, arrastraría consigo una proporción respetable del cuerpo legislativo, cuya influencia se uniría a la suya para apoyar ante la opinión pública la corrección de su conducta. Un veto directo y categórico tiene un aspecto más áspero y más propenso a causar irritación, que el simple acto de sugerir que se discutan ciertas objeciones, las cuales deberán ser aprobadas o reprobadas por las personas a quienes se someten. Así como es menos probable que ofenda, en cambio, hay más probabilidades de que se ejercite; y por esta propia razón, es de creerse que en la práctica resultará más efectivo. Hay motivos para esperar que no será muy frecuente el que una proporción tan grande como es la de las dos terceras partes de ambas ramas de la legislatura, se vea dominada simultáneamente por propósitos indebidos, tanto más cuanto que tendrá en contra la influencia del Ejecutivo. De todos modos, resulta mucho menos probable que se dé este caso que el que dichos propósitos corrompan las resoluciones y los procedimientos de una simple mayoría. La posesión de un poder de esta índole por parte del Ejecutivo actuará muchas veces de una manera silenciosa y oculta, pero no menos enérgica. Cuando los individuos que participan en actividades indebidas, tienen conocimiento de que pueden tropezar con obstáculos que les opondrá un sector sobre el cual carecen de dominio, muchas veces retrocederán ante el simple temor de la oposición,

en tanto que se precipitarían con ansia si no fueran de recelarse impedimentos externos.

Como he observado en otro lugar, en este Estado el veto limitado de que tratamos se encuentra atribuido a un consejo que se integra por el gobernador y el presidente y los jueces de la Suprema Corte, o por dos cualesquiera de estos funcionarios. Se ha utilizado frecuentemente y en una variedad de ocasiones, así como muchas veces con éxito. Y su utilidad se ha hecho tan manifiesta, que las personas que cuando se redactó la Constitución se oponían violentamente a él, se han convertido en sus admiradores declarados como resultado de la práctica[50].

He hecho notar en otra parte que, al dar forma a esta parte de su proyecto, la Convención se había apartado del modelo de la constitución de ese Estado, en favor de la de Massachusetts. Hay dos poderosas razones a que es posible atribuir esta preferencia. Una consiste en que los jueces, que serán los intérpretes de la ley, podrían adquirir un prejuicio indebido como resultado de haber externado su opinión con anterioridad en calidad de revisores; otra razón es que si se les asocia con el Ejecutivo, se les impulsará a participar exageradamente en las opiniones políticas de ese magistrado, con lo cual podría cimentarse gradualmente una combinación peligrosa entre los departamentos ejecutivo y judicial. Todo lo que se haga para mantener a los jueces apartados de cualquiera otra ocupación que no sea la de explicar las leyes, será poco. Es particularmente peligroso colocarlos en situación de que el Ejecutivo los corrompa o someta a su influencia.

PUBLIO

(Alexander Hamilton parece ser el autor de este escrito)

NÚMERO 74

AL pueblo del Estado de Nueva York:

El presidente de los Estados Unidos será *comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos, y de la milicia de los diversos Estados cuando se la llame al servicio efectivo de los Estados Unidos*. Lo procedente de esta disposición resalta de tal modo por sí mismo y se halla a la vez tan de acuerdo con los precedentes contenidos en la mayoría de las constituciones de los Estados, que poco habrá que decir para explicarla o apoyarla. Aun la generalidad de quienes acoplan un consejo al primer magistrado para otros efectos, concentran la autoridad militar en él solo. De todos los cuidados y atenciones del gobierno, la dirección de la guerra es aquella que en mayor grado exige las cualidades que caracterizan al poder cuando se ejerce por unas solas manos. Dirigir la guerra supone encauzar el esfuerzo común; y el poder de guiar y utilizar la fuerza común constituye una porción normal y esencial de la definición de la autoridad ejecutiva.

El Presidente puede exigir al principal funcionario de cada departamento del ejecutivo que opine por escrito sobre cualquier asunto relacionado con las obligaciones de sus funciones respectivas. Estimo que esto representa una simple redundancia del proyecto, ya que el derecho que establece es una consecuencia natural de la función que se desempeña.

También estará facultado para conceder *indultos y suspender la ejecución de las sentencias por delitos contra los Estados Unidos, excepto tratándose de acusaciones por responsabilidades*. La humanidad y la buena política aconsejan de consuno que la generosa prerrogativa del indulto sea

entorpecida y obstaculizada lo menos posible. Los códigos penales de todos los países se hallan tan impregnados de una necesaria dureza, que si no se facilita la forma de hacer excepciones a favor de los delincuentes desgraciados, la justicia exhibiría una faz en extremo sanguinaria y cruel. Como el sentido de la responsabilidad es siempre más fuerte, mientras menos se divide ésta, es fundado inferir que un solo hombre estará más dispuesto a prestar atención a los móviles que quizá aconsejen una mitigación del rigor de la ley y menos expuesto a ceder ante consideraciones dirigidas a amparar un delito merecedor de castigo. La reflexión de que el destino de un semejante depende de su solo fiar, inspirará naturalmente escrupulosidad y cautela; el temor de ser acusado de debilidad o connivencia, suscitará igual circunspección aunque de otra índole. Por otra parte, como los hombres generalmente cobran confianza en relación con su número, podrían estimularse con frecuencia mutuamente a ser inexorables, y es verosímil que también sintieran en menor grado el temor de que se les censure por causa de un acto equivocado o insincero de clemencia. Debido a estas razones, un solo hombre resulta preferible, como dispensador de la gracia en el gobierno, a un cuerpo colegiado.

A menos de que me equivoque, la oportunidad de encomendar al Presidente el poder de perdonar, sólo se ha discutido en relación con el crimen de traición. Se argumenta que en este caso el indulto debería depender de la aprobación de una o de ambas ramas del cuerpo legislativo. No negaré que pueden señalarse razones poderosas para requerir aquí la conformidad de ese cuerpo o de una parte de él. Como la traición es un crimen que ataca a la existencia misma de la sociedad, una vez que las leyes hayan comprobado la culpabilidad del ofensor parece congruente dejar la oportunidad de una concesión de indulto a la decisión de la legislatura. Y así sería mejor hacerlo, ya que no debe excluirse por completo la suposición de una connivencia por parte del Primer Magistrado. Pero también en contra de semejante plan existen serias objeciones. Es indudable que un solo hombre prudente y de buen sentido se halla más capacitado, en circunstancias delicadas, para pesar las razones en pro y en contra de la remisión del castigo, que cualquier entidad numerosa. Es pertinente fijarse en especial en que la traición a menudo se hallará relacionada con

sediciones que abarcan a una gran parte de la comunidad, como ocurrió recientemente en Massachusetts. En todos estos casos podemos esperar que la representación del pueblo se contagiará del mismo espíritu que originó el delito. Y cuando los partidos fueran de la misma fuerza, la simpatía oculta de los amigos y favorecedores del condenado, valiéndose de la benevolencia y debilidad de los otros, podría otorgar frecuentemente la impunidad, cuando sería necesario el escarmiento. Por otra parte, si la sedición procediera de causas que hubieran suscitado el resentimiento de la mayoría, es posible que ésta se mostrase obstinada e inexorable, en casos en que la política exigiría moderación y clemencia. Pero el principal argumento que justifica que el poder de indultar se confíe en este caso al Primer Magistrado, es el siguiente: en épocas de insurrecciones o de rebelión, hay momentos críticos, en que un ofrecimiento oportuno de indulto a los insurgentes o rebeldes puede restablecer la tranquilidad en el país, que quizás no volverán a presentarse si no se aprovechan. El lento procedimiento de convocar a la legislatura o a una de sus ramas con el objeto de obtener que sancionara la medida, frecuentemente ocasionaría que se dejara escapar una ocasión preciosa. La pérdida de una semana, un día, una hora, puede ser fatal ciertas veces. Si se nos observa que una potestad discrecional, con miras a parecidas contingencias, podría conferirse excepcionalmente al Presidente, Contestaremos, en primer lugar, que es dudoso que en una Constitución que establece poderes limitados, dicha facultad pudiera delegarse por medio de una ley; y en segundo lugar, que sería generalmente impolítico dar paso alguno de antemano que ofreciera la esperanza de la impunidad. Un procedimiento de este género, fuera de lo usual, sería interpretado como una prueba de timidez o debilidad y tendería a estimular el delito.

PUBLIO

(Alexander Hamilton parece ser el autor de este escrito)

NÚMERO 75

AL pueblo del Estado de Nueva York:

El Presidente tendrá poder *de concluir tratados con el consejo y el consentimiento del Senado, siempre que concurran las dos terceras partes de los senadores presentes*.

Aunque esta cláusula ha sido combatida por diferentes motivos, y con no poca vehemencia, no vacilo en declarar que estoy firmemente persuadido de que es una de las partes más meditadas y menos atacables del plan. Una de las objeciones se apoya en el manoseado tópico de la confusión de los poderes, sosteniendo algunos que el Presidente es el único que debería poseer el derecho de concertar tratados, y otros, que tal derecho debió haber sido confiado exclusivamente al Senado. Otra causa de objeción se deduce del pequeño número de personas que han de intervenir en la conclusión de un tratado. De los que patrocinan este reparo, unos opinan que se debió haber hecho que la Cámara de Representantes participara en esta materia, en tanto que otros piensan que nada era más necesario que sustituir los dos tercios de todo el Senado, en vez de los dos tercios de los miembros presentes. Como tengo la presunción de creer que las observaciones hechas en un artículo anterior deben haber bastado para presentar esta parte del proyecto bajo un aspecto muy favorable, al menos ante ojos perspicaces, me contentaré con someter en esta ocasión algunas reflexiones suplementarias, principalmente con vistas a las objeciones que acabo de exponer.

En cuanto a la confusión de poderes, me atengo a las explicaciones dadas en otro lugar respecto a la verdadera significación de la regla en que esa objeción se funda, y daré por probado, como consecuencia de ellas, que la colaboración del Ejecutivo con el Senado, en el capítulo de los tratados, no infringe esa regla. Me atrevo a añadir que la naturaleza peculiar del poder de celebrar tratados denota que esa unión es especialmente conveniente. Aunque varios escritores clasifican ese poder entre las facultades ejecutivas, esta colocación es innegablemente arbitraria, pues si nos fijamos cuidadosamente en el modo como opera, descubriremos que participa más del carácter legislativo que del ejecutivo, aunque no caiga estrictamente bajo la definición de ninguno de los dos. La esencia de la potestad legislativa estriba en estatuir leyes o, en otras palabras, en prescribir reglas para el gobierno de la sociedad; mientras que la ejecución de las leyes y el empleo de la fuerza pública para esta finalidad o para la defensa común, parecen agotar las funciones del magistrado ejecutivo. El poder de hacer tratados, claramente, no consiste en una cosa ni en otra. No se relaciona con la ejecución de las leyes vigentes, ni con la expedición de otras nuevas y menos aún con el empleo de la fuerza pública. Tiene por objeto hacer contratos con las naciones extranjeras, los cuales tienen fuerza de ley, pero la obtienen por virtud de las obligaciones que impone la buena fe. No son reglas que el soberano dicta al súbdito, sino acuerdos entre dos soberanos. De ahí que el poder que nos ocupa aparezca formando un departamento distinto y no pertenezca rigurosamente ni al legislativo ni al ejecutivo. Las cualidades que en otro punto enumeramos como indispensables para conducir las negociaciones con el extranjero señalan al Ejecutivo como el mejor agente para esas gestiones, mientras que la gran importancia de este encargo y la eficacia semejante a las leyes que poseen los tratados, hablan con gran fuerza a favor de la participación de todo el cuerpo legislativo, o de una parte de él, en la función de celebrarlos.

Por muy seguro y oportuno que sea en gobiernos en que el magistrado ejecutivo es un monarca hereditario encomendarle íntegramente el poder de hacer tratados, sería muy peligroso e imprudente confiar ese poder a un magistrado electivo con sólo cuatro años de duración. Se ha observado en otra ocasión, y la observación es incuestionablemente justa, que un monarca

hereditario, aunque resulta a menudo un opresor del pueblo, tiene demasiado interés personal en el gobierno para correr el peligro de ceder a la corrupción extranjera. Pero un hombre que de simple ciudadano ha sido encumbrado al rango de primer magistrado, que posee una fortuna moderada o insuficiente y que piensa en la época no muy lejana en que tendrá que volver a la situación de donde salió, puede a veces sentir la tentación de sacrificar su deber a sus intereses y carecer de la extraordinaria virtud necesaria para resistirla. Un hombre avaro puede codiciar la riqueza y sacrificar a esta codicia el bien del Estado. Un ambicioso puede hacer de su encumbramiento con el auxilio de un país extranjero, el precio de la traición a sus electores. La historia de la conducta humana no da base para esa exaltada idea de la virtud que podría justificar el que una nación pusiera intereses tan delicados y trascendentales como los que se refieren a sus relaciones con el resto del mundo, a la disposición exclusiva de un magistrado creado de la manera que el Presidente de los Estados Unidos y sometido a las circunstancias que rodean a éste.

El haber confiado el poder de hacer tratados al Senado sólo habría equivalido a renunciar a los beneficios de la intervención constitucional del Presidente en la negociación de los asuntos extranjeros. Es cierto que en semejante caso el Senado tendría la opción de utilizarlo para ese fin; pero tendría asimismo la de prescindir de él, y la rivalidad y la intriga probablemente inclinarían a esto último más bien que a lo primero. Aparte de esta circunstancia, no es creíble que el ejecutor de las instrucciones del Senado gozaría de la confianza y el respeto de las potencias extranjeras en igual medida que los representantes constitucionales de la nación, y desde luego no podría actuar con el mismo grado de influencia o eficacia. En tanto que la Unión perdería por esta causa una ventaja considerable para la gestión de sus negocios exteriores, el pueblo perdería la protección suplementaria resultante de la cooperación del Ejecutivo. Aunque sería imprudente confiarle de modo exclusivo tan importante misión, no puede dudarse de que su participación aumentaría sensiblemente la seguridad del país. Está, pues, esclarecido hasta la evidencia que la atribución mancomunada de ese poder al Presidente y al Senado proporcionaría una mayor perspectiva de seguridad que si se ejerciera por cualquiera de ellos

aisladamente. Y quien haya pensado maduramente las circunstancias que concurrirán en la designación del Presidente, estará convencido de que el cargo promete verse siempre desempeñado por hombres cuya intervención en la formación de los tratados será especialmente deseable, tanto por su saber como por su integridad.

Las observaciones formuladas en un artículo anterior, a las que se ha aludido en otra parte de éste, se oponen de modo concluyente a la admisión de la Cámara de Representantes a participar en la negociación de los tratados. La composición fluctuante de ese cuerpo, parecido a una multitud si se toma en cuenta que aumentará con el tiempo, nos impiden suponer en él las cualidades esenciales al debido cumplimiento de una función de esa clase. El conocimiento exacto y amplio de la política extranjera, la adhesión firme y sistemática a los mismos puntos de vista, el cuidado solícito y constante de la reputación de la nación, la decisión, el sigilo y la diligencia, son incompatibles con el carácter de un cuerpo tan variable y numeroso. La misma forma como se complica el asunto, como resultado de que se hace, necesaria la cooperación de tantas entidades distintas, constituye por sí sola una objeción sólida. La mayor frecuencia con que sería preciso citar a la Cámara de Representantes y el mayor tiempo que a menudo sería necesario tenerla reunida una vez convocada, con el objeto de obtener su sanción en las diferentes fases de un tratado, darían origen a tantos gastos y molestias que ellos solos bastarían para condenar el proyecto.

La única objeción que aún nos queda por escudriñar es la que pretende sustituir la proporción de dos tercios de todos los miembros que componen la corporación senatorial, a la de dos tercios de los miembros presentes. Se ha demostrado, en la segunda parte de nuestras investigaciones, que todas las disposiciones que requieren más de la mayoría para las resoluciones de cualquier cuerpo, tienen la tendencia de entorpecer el funcionamiento del gobierno, e indirectamente de sujetar a la mayoría a la voluntad de la minoría. Esta consideración parece suficiente para afirmarnos en la opinión de que la Convención ha ido tan lejos en su afán de asegurarse la ventaja que ofrece e! número en la formación de los tratados, como se lo permitía la necesidad de conciliar dicha ventaja con la actividad de las asambleas públicas y el respeto debido a las opiniones de la mayoría de la comunidad.

Si se hubieran exigido las dos terceras partes del número total de miembros, habría equivalido en la práctica, en muchos casos y debido a la ausencia de una parte, a que se hubiera hecho forzosa la unanimidad. La historia de toda organización política en que este principio ha prevalecido, es una historia de impotencia, de perplejidad y desorden. Podrían aducirse pruebas de esta afirmación tomándolas de los ejemplos del *Tribunado* romano, de la *Dieta* polaca y de los *Estados generales* neerlandeses, si la advertencia que tenemos en casa no hiciera superfluos los precedentes extranjeros.

El exigir una proporción fija de todo el cuerpo no contribuirá, probablemente, a las ventajas de un órgano más numeroso con más eficacia que si sólo se requiriera una proporción de los miembros presentes. Como el primer sistema hace necesaria la presencia en todo momento de un número determinado para poder tomar cualquier resolución, disminuye los motivos para asistir puntualmente. El último produce el efecto inverso, ya que hace que la capacidad del cuerpo dependa de una proporción que puede variar debido a la ausencia o a la presencia de un solo miembro. Y como al estimular la puntualidad tiende a que el cuerpo se halle siempre completo, hay mayor probabilidad de que sus resoluciones sean dictadas por un número tan grande en este caso como en el otro, en tanto que las ocasiones de demora serán menos frecuentes. No debe olvidarse que, conforme a la Confederación existente, dos miembros pueden representar a un Estado y que en general así lo hacen, con lo cual ocurre que el Congreso rara vez se compone de un mayor número de personas que las que integrarían e! futuro Senado, no obstante que en la actualidad está investido él solo de todos los poderes de la Unión. Si añadimos a esto que como los miembros votan por Estados y que cuando por uno de éstos sólo hay un miembro presente su voto no cuenta, queda justificada la suposición de que en el Senado, en que los miembros han de votar individualmente, las voces activas rara vez serán menos numerosas que en el Congreso actual. Cuando a más de estas consideraciones tenemos en cuenta la cooperación del Presidente, no vacilaremos en afirmar que el pueblo de América estaría más garantizado contra el mal uso del poder de concluir tratados bajo la nueva Constitución, que con la Confederación actual. Y cuando damos un paso más y consideramos el probable aumento del Senado como consecuencia de la

creación de nuevos Estados, no sólo hallaremos motivos sólidos de confianza en la suficiencia del número de miembros a quienes se encomendará ese poder, sino que probablemente nos veremos obligados a concluir que un cuerpo más numeroso que el Senado, tal como será en el futuro, resultaría muy poco apropiado para desempeñar cumplidamente esta función.

PUBLIO

(Alexander Hamilton es considerado autor de este escrito)

NÚMERO 76

AL pueblo del Estado de Nueva York:

El Presidente *propondrá y, con el consejo y el consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, otros ministros públicos y cónsules, jueces de la Suprema Corte y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuyo nombramiento no se provea de otro modo en la Constitución. Pero el Congreso puede, por medio de una ley, atribuir el nombramiento de aquellos funcionarios inferiores que estime conveniente, al Presidente solo, a los tribunales de justicia o a los jefes de los departamentos. El Presidente tendrá la facultad de llenar todas las vacantes que ocurran durante el receso del Senado, mediante nombramientos temporales que expirarán al final de la sesión siguiente*.

Ya se ha hecho notar en un artículo anterior que *la verdadera prueba de un buen gobierno es su aptitud y tendencia a producir una buena administración*. Si se admite la exactitud de este aserto, deberá reconocerse que la manera de nombrar a los funcionarios de los Estados Unidos contenida en las cláusulas anteriores es merecedora de una alabanza especial. No es fácil concebir un plan que ofrezca más probabilidades que éste de favorecer la selección juiciosa de los hombres que han de ocupar los cargos de la Unión, y no necesitamos demostrar que de este punto dependerá de manera esencial el carácter de su administración.

Todo el mundo estará de acuerdo en que el poder de nombrar en casos ordinarios debe asumir cualquiera de las tres modalidades siguientes:

Debe encomendarse a un solo hombre o a una asamblea escogida, integrada por un número moderado; o a un solo hombre con la cooperación de dicha asamblea. En cuanto al ejercicio de este poder por la masa del pueblo, se convendrá desde luego en que es irrealizable, pues haciendo a un lado cualquier otra consideración, le dejaría poco tiempo para otro quehacer. Así que, cuando en los razonamientos subsecuentes se menciona a una asamblea o a un cuerpo de individuos, lo que se diga debe entenderse que hace referencia a una asamblea o a un cuerpo escogidos, del carácter indicado con anterioridad. Considerado colectivamente, el pueblo, tanto debido a su número como a su estado de dispersión, no puede ser dirigido en sus movimientos por ese espíritu sistemático de cábala y de intriga que se aducirá en calidad de objeción principal contra la entrega del poder que nos ocupa a un cuerpo determinado.

Los que han reflexionado por cuenta propia acerca de este asunto o que han seguido las observaciones hechas en otros lugares de estos artículos, con relación al nombramiento del Presidente, estarán de acuerdo, según creo, con que siempre habrá una gran probabilidad de conseguir que ocupe ese puesto un hombre de mérito o cuando menos digno de respeto. Partiendo de esta premisa, establezco la regla de que un hombre de buen juicio está mejor capacitado para analizar y justipreciar las cualidades peculiares que convienen a los distintos empleos, que un cuerpo integrado por hombres de igual o, si se quiere, hasta de mejor criterio que él.

La responsabilidad única e indivisa de un solo hombre dará naturalmente por resultado un sentido más vivo del deber y un cuidado más estricto de su reputación. Por esta causa, se sentirá más fuertemente obligado y tendrá más interés por investigar con detenimiento las cualidades necesarias para los cargos que se deban cubrir, y preferirá imparcialmente a aquellas personas que en justicia tengan más derecho a ellos. Tendrá menos ligas de carácter personal que satisfacer que un cuerpo de hombres, cada uno de los cuales puede suponerse que tendrá el mismo número de compromisos que él y, por lo tanto, se verá menos en peligro de que lo extravíen los sentimientos amistosos o afectivos. Un hombre bien intencionado, aun con su sola inteligencia, no puede ser víctima de la confusión y de la desorientación que con frecuencia se encuentran en las

determinaciones de una entidad colectiva, como consecuencia de la diversidad de opiniones, sentimientos e intereses que la perturban y desvían. Nada hay tan propenso a agitar las pasiones humanas como las consideraciones personales, ya sea que se refieran a nosotros mismos o a los demás objetos de nuestra preferencia. Por esto, en todo caso en que se ejercite este poder de hacer nombramientos por una asamblea, debemos estar preparados para ver en plena acción todas las simpatías y antipatías, los antagonismos y preferencias, las aficiones y animadversiones, tanto particulares como de partido, que experimenten los distintos componentes de la asamblea. La elección hecha en semejantes circunstancias representará, por supuesto, el resultado de una victoria ganada por un partido sobre otro o de una transacción entre ambos. En los dos casos, lo más frecuente será que los méritos de los elegidos pasen inadvertidos. En el primero, las condiciones que permitan reunir el número debido de sufragios se apreciarán más que las que capaciten a la persona para desempeñar el cargo. En el segundo, la coalición dependerá ordinariamente de que se obtenga en cambio algo de interés: *Dadnos para este puesto al hombre que queremos y tendréis al que deseáis para ese otro*. Condiciones como éstas serán las que gobiernen generalmente la transacción. Y rara vez ocurrirá que el beneficio del servicio público sea el objetivo primordial de las victorias de los partidos ni de las negociaciones que celebren.

La verdad de los principios que sostengo a este propósito parece haber impresionado a las personas más inteligentes entre las que han considerado defectuosa la forma como la Convención ha resuelto este punto. Sostienen que el Presidente es el único a quien se debió haber autorizado para hacer las designaciones correspondientes al gobierno federal. Pero es facil demostrarles que toda ventaja procedente de un sistema semejante, se obtendrá en esencia con el poder de proponer que se proyecta conferirle; mientras que se evitarán ciertos inconvenientes que produciría el poder absoluto de hacer nombramientos si se pusiera en manos de ese funcionario. En el acto de proponer su criterio sería el único que se aplicaría, y como a él sólo le correspondería la tarea de señalar al hombre que, una vez obtenida la aprobación del Senado, debe desempeñar un empleo, su responsabilidad sería tan completa como si él hubiera de hacer el nombramiento definitivo.

A la luz de estas explicaciones, no cabe diferencia alguna entre proponer y nombrar. Los mismos motivos que influirían en un caso para que este deber se desempeñase como es debido, existirían en el otro. Y como ningún hombre podría ser designado sino después de haber sido propuesto, de hecho todo hombre que llegara a ser nombrado habría sido escogido por el Presidente.

Pero ¿no puede suceder que su propuesta sea rechazada? Concedo que puede serlo, aunque esto sólo sería para dar lugar a que hiciera otra proposición. La persona que finalmente se nombrara habría de ser de todos modos la que escogiera, aunque posiblemente no la que habría preferido en primer lugar. Tampoco es muy probable que sus proposiciones sean desechadas con frecuencia. El Senado no puede verse tentado a rechazar al candidato propuesto, debido a la preferencia que sienta por alguna otra persona, ya que no puede estar seguro de que la que desearía será la señalada en una segunda propuesta o en otra posterior. Ni siquiera podría tener la certeza de que dicha proposición futura presentará a un candidato que le resulte un poco más aceptable; y como su inconformidad puede lanzar cierto estigma sobre el individuo que rechazara y tener la apariencia de un reproche al primer magistrado, no es probable que su sanción será negada a menudo, cuando no medien razones especiales y poderosas para ello.

Entonces, ¿con qué finalidad se requiere la cooperación del Senado? Respondo que la necesidad de su colaboración tendrá un efecto considerable, aunque en general poco visible. Constituirá un excelente freno sobre el posible favoritismo presidencial y tenderá marcadamente a impedir la designación de personas poco adecuadas, debido a prejuicios locales, a relaciones familiares o con miras de popularidad. Por añadidura, sería un factor eficaz de estabilidad en la administración.

Se comprende fácilmente que un hombre que dispusiera él solo de los empleos públicos se dejaría gobernar por sus intereses e inclinaciones personales con más libertad que estando obligado a someter el acierto de su elección a la discusión y resolución de un cuerpo distinto e independiente, y siendo dicho cuerpo nada menos que toda una rama de la legislatura, la posibilidad de un fracaso serviría de aliciente poderoso para proceder con

cuidado al hacer su proposición. El peligro para su reputación y, cuando se trate de un magistrado electivo, para su carrera política, en el caso de que se le descubriera un espíritu de favoritismo o que andaba en forma indebida a caza de popularidad, por parte de un cuerpo cuya opinión tendría gran influencia en la formación de la del público, no puede dejar de obrar como barrera contra ambas cosas. Le daría vergüenza y temor proponer para los cargos más importantes o provechosos a personas sin otro mérito que el de ser oriundas del Estado de que procede, el de estar relacionadas con él de una manera o de otra o el de poseer la insignificancia y ductilidad necesarias para convertirse en serviles instrumentos de su voluntad.

En contra del razonamiento anterior se ha objetado que el Presidente, por la influencia que le da este derecho de proponer, puede obtener que el Senado adopte una actitud complaciente frente a sus propósitos. El suponer esta venalidad universal en la naturaleza humana constituye un error tan grande al razonar sobre problemas políticos como el suponer la rectitud universal. La institución del poder delegado implica que existe en la humanidad una porción de honor y virtud, sobre la cual puede cimentarse cierta dosis de confianza; y la experiencia comprueba la teoría. Se ha visto que esas cualidades existen hasta en los períodos más corrompidos de los más corrompidos gobiernos. La venalidad de la Cámara de los Comunes británica ha servido desde hace mucho tiempo de tema para lanzar acusaciones contra ese cuerpo, lo mismo en su país que en el nuestro; y no puede dudarse de que el reproche está en gran parte justificado. Pero no es menos dudoso que siempre hay en esa corporación un número importante de hombres independientes y patriotas que ejercen una influencia considerable en las asambleas de la nación. De ahí que (sin exceptuar el reinado actual) el parecer de ese cuerpo refrene a menudo las inclinaciones del monarca, tanto en relación con los hombres como con las medidas. Por lo tanto, aunque resulta admisible suponer que el Ejecutivo influiría ocasionalmente sobre algunos miembros del Senado, la hipótesis de que podría comprar habitualmente la integridad de todo el cuerpo resulta forzada e improbable. Un hombre dispuesto a observar la naturaleza humana tal como es, sin halagar sus virtudes ni exagerar sus vicios, hallará motivos suficientes para confiar en la probidad del Senado, así como para

quedar tranquilo de que no será factible que el Ejecutivo coheche o seduzca a una mayoría de sus miembros y de que la exigencia de que coopere en materia de nombramientos constituirá un freno saludable y de peso sobre la conducta de ese magistrado. Ni es tampoco la integridad senatorial la única salvaguardia. La Constitución ha dispuesto algunas precauciones eficaces contra el peligro de la influencia del Ejecutivo sobre el cuerpo legislativo: declara que *ningún senador ni representante podrá ser designado para ocupar cualquier empleo civil que dependa de los Estados Unidos, durante el período para el que fue elegido, cuando dicho empleo haya sido creado o los emolumentos que le corresponden hayan sido aumentados durante el mismo tiempo; y ninguna persona que desempeñe cualquier cargo dependiente de los Estados Unidos podrá ser miembro de cualquiera de las cámaras mientras continúe en dicho cargo*.

PUBLIO

(Todo indica que la autoría de este escrito recae en Alexander Hamilton)

NÚMERO 77

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Se ha dicho que una de las ventajas que hay lugar a esperar de la colaboración del Senado en este asunto de los nombramientos consiste en que contribuirá a la estabilidad de la administración. Sería necesario el consentimiento de ese cuerpo tanto para remover como para nombrar. El cambio del Primer Magistrado, por vía de consecuencia, no ocasionaría una revolución tan general y violenta entre los funcionarios gubernamentales como sería de aguardar si él fuera el único que dispusiese de los empleos públicos. Cuando un hombre hubiera dado pruebas satisfactorias de su aptitud y eficacia para desempeñar un puesto determinado, el deseo del nuevo Presidente de sustituirlo por una persona que le sea más grata se vería refrenado por el temor de que la desaprobación del Senado frustrase su intento y, por tanto, lo desacreditase. Los que sepan estimar el valor de una administración estable serán quienes apreciarán más la conveniencia de una disposición que establece una relación entre la existencia oficial de los hombres públicos y la aprobación o desaprobación del cuerpo que, debido a la mayor permanencia de los individuos que lo integran, será probablemente el menos expuesto a la inconstancia de todos los miembros del gobierno.

Acerca de esta unión del Presidente y el Senado en el capítulo de los nombramientos, se ha sugerido en algunas ocasiones que serviría para darle al Presidente una influencia indebida sobre el Senado y, en otras, que tendría la tendencia opuesta, lo cual prueba que ninguna de estas suposiciones está en lo cierto.

Con enunciar la primera en su forma correcta, basta para refutarla. Importa esto: el Presidente tendría una influencia indebida sobre el Senado porque éste poseería el poder de contenerlo. Ésta es una posición absurda. Es indudable que el poder absoluto de nombrar lo capacitaría para imponer un dominio peligroso sobre ese cuerpo con mayor eficacia que un simple poder de proposición sujeto a su control.

Examinemos ahora la proposición inversa: *el Senado influiría sobre el Ejecutivo*. Como ya tuve ocasión de indicar en varios otros casos, lo impreciso de la objeción impide dar una respuesta precisa. ¿De qué modo va a ejercerse esta influencia? ¿En relación con qué objetos? El poder de influir sobre una persona, en el sentido en que aquí se emplea, debe implicar el de conferirle un beneficio. ¿Cómo podría el Senado hacerlo al Presidente a través de la manera como utilizara su derecho de rechazar las propuestas de éste? Si se contesta que a veces lo complacerían aceptando a alguna persona de su predilección, a pesar de que el interés público posiblemente aconsejara una conducta diferente, replicaré que el Presidente estará interesado personalmente en tan pocos casos que no es posible conceder que la complacencia del Senado influyera sobre él en grado importante. El poder de que dimana la concesión de emolumentos y honores tiene más probabilidades de atraer que de ser atraído por el poder que únicamente puede estorbar que tengan efecto. Si por influir sobre el Presidente lo que se quiere decir es que *le contiene*, esto es precisamente lo que se buscaba. Y queda demostrado que esta restricción será saludable, al mismo tiempo que no destruirá una sola de las ventajas que serían de esperarse si ese magistrado obrara autónomamente. El derecho de proponer a las personas que han de ser nombradas produciría los mismos beneficios que el poder de designarlas en definitiva y evitará los males de éste en una amplia medida.

Si se compara el plan para el nombramiento de los funcionarios del gobierno propuesto con el establecido por la constitución de este Estado, habrá que optar decididamente por el primero. En ese proyecto, el poder de proponer se confiere inequívocamente al Ejecutivo. Y como sería necesario someter cada propuesta al sentir de toda una rama de la legislatura, las circunstancias que concurrieran en un nombramiento se harían

forzosamente del conocimiento público, como resultado del procedimiento que habría que observar, y el pueblo no tendría dificultad para determinar el papel desempeñado por los distintos actores. La culpa de una propuesta inconveniente recaería íntegra y exclusivamente sobre el Presidente. La de rechazar a un buen candidato le correspondería únicamente al Senado, aunque agravada por la consideración de haber anulado las buenas intenciones del Presidente. Si triunfara un nombramiento malo, el Ejecutivo por proponerlo y el Senado por aprobarlo participarían, si bien en diferente escala, de la deshonra y el oprobio consiguientes.

En nuestro Estado, el sistema de hacer los nombramientos presenta todas las características contrarias. El consejo de nombramientos se compone de tres a cinco personas, una de las cuales es siempre el gobernador. Este reducido cuerpo, reunido en local cerrado, impenetrable a las miradas públicas, procede a cumplir con la misión que se le ha confiado. Es un hecho conocido que el gobernador reclama el derecho a proponer, fundándose en ciertas expresiones ambiguas que figuran en la Constitución; pero no se sabe hasta qué punto o de qué modo lo ejerce ni en qué ocasiones se le contradice o resiste. La reprobación de un nombramiento ilícito, por no saberse quién es el autor de él y por no haber un objeto determinado sobre el que recaiga, carece tanto de energía como de persistencia. Así, mientras un campo sin límites queda abierto a la cábala y a la intriga, desaparece toda idea de responsabilidad. El público sabe a lo más que el gobernador reclama el derecho de proponer; que dos del insignificante total de cuatro miembros de ese cuerpo pueden ser manejados frecuentemente sin gran dificultad; que si alguno de los miembros se mostrare reacio en una sesión determinada, muchas veces resulta fácil librarse de su oposición, fijando las reuniones para fechas y horas en que se le dificulte asistir; y que, sea por lo que fuere, de cuando en cuando se hace un gran número de nombramientos muy inadecuados. El que un gobernador de este Estado se aproveche del ascendiente que forzosamente le corresponde en este delicado e importante aspecto de la administración, con el objeto de elevar a los puestos públicos a los hombres más capacitados para llenarlos o prostituya ese privilegio para favorecer a personas cuya principal cualidad consiste en doblegarse ciegamente ante sus deseos y para

reforzar un sistema peligroso y bajo de influencia personal, son cuestiones que, lamentablemente para la comunidad, sólo pueden ser objeto de suposiciones y conjeturas.

Todo simple consejo de nombramientos, sean cuales fueren sus componentes, formará un cónclave, en que la intriga y las maquinaciones lograrán todos sus designios. El número de sus miembros no puede ser el suficiente para excluir el campo que se ofrece a las combinaciones, como no sea a costa de un aumento considerable en los gastos. Y como cada miembro tendrá amigos y relaciones a quienes satisfacer, el deseo de complacerse mutuamente originará un trueque escandaloso de votos y un regateo por lo que se refiere a los empleos. Sería fácil saciar los intereses particulares de un solo hombre; pero hartar los de doce o veinte hombres daría por resultado un monopolio de los puestos principales del gobierno en favor de unas cuantas familias y conduciría a una aristocracia u oligarquía más rápidamente que cualquiera otra medida que pudiera imaginarse. Y si para evitar la acumulación de cargos, se cambiasen con frecuencia los componentes del consejo, caeríamos de lleno en la inestabilidad administrativa con todos sus inconvenientes. Una asamblea de esta clase estaría asimismo más expuesta a la influencia del Ejecutivo que el Senado, porque su número sería más reducido y porque actuaría más lejos de la vigilancia pública. Dicho consejo, para concluir ya, en calidad de sustitutivo del plan de la Convención, produciría un aumento de gastos, la multiplicación de los males que nacen del favoritismo y la intriga en la distribución de los honores públicos, una mengua en la estabilidad de la administración y la disminución de la seguridad contra la influencia exagerada del Ejecutivo. Y no obstante eso, una asamblea semejante ha sido propugnada calurosamente, como una enmienda esencial a la Constitución que se nos propone.

No puedo concluir rectamente mis observaciones en materia de nombramientos sin hacerme cargo de un proyecto que ha encontrado, aunque pocos, algunos defensores; me refiero al de asociar a la Cámara de Representantes en la facultad de hacerlos. Sin embargo, casi no haré otra cosa que mencionarlo, pues no concibo que logre la adhesión de un sector importante de la comunidad. Una entidad tan fluctuante y a la vez tan

numerosa no puede considerarse apropiada al ejercicio de ese poder. Su ineptitud resaltará patentemente a los ojos de todos, si se recuerda que dentro de medio siglo podrá componerse de trescientas o cuatrocientas personas. Todas las ventajas de la estabilidad, tanto del Ejecutivo como del Senado, se verían anuladas por esta coligación, que, además, ocasionaría innumerables demoras y dificultades. El ejemplo de las constituciones de la mayoría de los Estados nos estimula a reprobar esta idea.

Los únicos poderes faltantes del Ejecutivo se contraen a informar al Congreso acerca del estado de la Unión; a recomendar a su deliberación aquellas medidas que le parezcan convenientes; a convocar al Congreso, o a cualquiera de sus Cámaras, en ocasiones extraordinarias; a suspender sus sesiones cuando las Cámaras no logren ponerse de acuerdo en cuanto a la fecha de suspensión; a recibir embajadores y otros ministros públicos; a ejecutar fielmente las leyes y a extender los despachos de todos los funcionarios de los Estados Unidos.

Excepto algunas cavilaciones en cuanto al poder de convocar a cualquiera rama de la legislatura y al de recibir embajadores, no se han hecho objeciones contra estos poderes, ni era posible que admitiesen ninguna. Realmente se necesitaba un afán insaciable de censura para inventar las observaciones a las partes que se han objetado. Respecto al poder de convocar a cualquiera de las cámaras, me limitaré a señalar que cuando menos por lo que hace al Senado, existe una razón atendible para que se permita. Como esta entidad posee facultades concurrentes con el Ejecutivo en materia de tratados, puede ser necesario reunirla en ocasiones en que resultaría innecesario e inconveniente citar también a la Cámara de Representantes. En cuanto a la recepción de embajadores, lo que dije en un artículo anterior puede servir de amplia respuesta.

Con esto completamos el examen de la estructura y los poderes del departamento ejecutivo, departamento que, como he procurado demostrar, reúne todas las condiciones de energía hasta donde son compatibles con los principios republicanos. Ahora nos queda por preguntar: ¿presenta también condiciones de seguridad en un sentido republicano, a saber, una dependencia legítima respecto al pueblo y la responsabilidad necesaria? La respuesta a esta pregunta se ha dado de antemano al investigar sus otras

características y se deduce satisfactoriamente de estas circunstancias: de la elección del Presidente cada cuatro años por personas elegidas directamente por el pueblo con ese propósito, y del hecho de que esté expuesto en todo tiempo a ser acusado, enjuiciado, destituido del cargo e inhabilitado para desempeñar cualquier otro, así como a perder la vida y los bienes al ser juzgado posteriormente conforme a las disposiciones legales ordinarias. Pero por grandes que sean las precauciones anteriores, no son las únicas previstas por la Convención en pro de la seguridad pública. Según ese plan, en los únicos casos en que era de temerse plausiblemente un abuso de la autoridad ejecutiva, el Primer Magistrado estará sometido a la vigilancia de una de las ramas del cuerpo legislativo. ¿Qué más podrá desear un pueblo razonable e ilustrado?

PUBLIO

(Es a Alexander Hamilton a quien se le otorga la autoría de este escrito)

NÚMERO 78

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Procedemos ahora a examinar el departamento judicial del gobierno propuesto.

Al exponer los defectos de la Confederación actual, se han señalado claramente la utilidad y la necesidad de una judicatura federal. Por eso es menos necesario recapitular las consideraciones que entonces se hicieron valer, ya que no se pone en duda la conveniencia de la institución en abstracto, y que las únicas cuestiones que se han suscitado se refieren al modo de constituirla y a la amplitud de sus facultades. Por lo tanto, nuestras observaciones se limitarán a estos puntos.

La manera de constituirla abarca, a lo que parece, los puntos siguientes:

1° El modo de nombrar a los jueces.

2° El tiempo que durarán en los puestos y las causas para ser removidos de ellos.

3° La distribución de la autoridad judicial entre los diferentes tribunales y las relaciones de éstos entre sí.

Primero. En cuanto al modo de nombrar a los jueces, ha de ser el mismo que para nombrar a los funcionarios de la Unión en general, y ha sido discutido ya tan ampliamente en los dos últimos artículos, que nada puede decirse en este lugar sin incurrir en una repetición inútil.

Segundo. En cuanto a la tenencia de los empleos judiciales, concierne sobre todo al tiempo que durarán en sus funciones, a las disposiciones sobre su compensación y a las precauciones en materia de responsabilidad.

Conforme al plan de la Convención, todos los jueces nombrados por los Estados Unidos conservarán sus puestos mientras observen buena conducta, lo cual se halla de acuerdo con las mejores constituciones de los Estados y, entre ellas, con la de este Estado. El hecho de que su utilidad se haya puesto en duda por los adversarios del proyecto constituye un grave síntoma de la violenta manía de encontrarlo todo mal, que turba su inteligencia y su discernimiento. La regla que hace de la buena conducta la condición para que la magistratura judicial continúe en sus puestos, representa con seguridad uno de los más valiosos progresos modernos en la práctica gubernamental. En una monarquía, crea una excelente barrera contra el despotismo del príncipe; en una República no es menos eficaz contra las usurpaciones y opresiones de la entidad representativa. Y es el mejor instrumento que puede discurrir ningún gobierno para asegurarse la administración serena, recta e imparcial de las leyes.

Quien considere con atención los distintos departamentos del poder, percibirá que en un gobierno en que se encuentren separados, el judicial, debido a la naturaleza de sus funciones, será siempre el menos peligroso para los derechos políticos de la Constitución, porque su situación le permitirá estorbarlos o perjudicarlos en menor grado que los otros poderes. El Ejecutivo no sólo dispensa los honores, sino que posee la fuerza militar de la comunidad. El legislativo no sólo dispone de la bolsa, sino que dicta las reglas que han de regular los derechos y los deberes de todos los ciudadanos. El judicial, en cambio, no influye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro; no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa. Puede decirse con verdad que no posee fuerza ni voluntad, sino únicamente discernimiento, y que ha de apoyarse en definitiva en la ayuda del brazo ejecutivo hasta para que tengan eficacia sus fallos.

Esta sencilla manera de ver el problema sugiere algunas consecuencias importantes. Demuestra incontestablemente que el departamento judicial es, sin comparación, el más débil de los tres departamentos del poder[51]; que nunca podrá atacar con éxito a ninguno de los otros dos, y que son precisas toda suerte de precauciones para capacitarlo a fin de que pueda defenderse de los ataques de aquéllos. Prueba igualmente que aun cuando en ocasiones

sean los tribunales de justicia los que oprimen a los individuos, la libertad general del pueblo no ha de temer amenazas de esa dirección; quiero decir, mientras el departamento judicial se mantenga realmente aislado tanto de la legislatura como del Ejecutivo. Porque estoy conforme con que *no hay libertad si el poder de juzgar no está separado de los poderes ejecutivo y legislativo*[52]. Y prueba, finalmente, que como la libertad no puede tener nada que temer de la administración de justicia por sí sola, pero tendría que temerlo todo de su unión con cualquiera de los otros departamentos; que como todos los efectos de la unión que suponemos procederían de la sumisión del primero a los segundos, a pesar de una separación nominal y aparente; que como, por la natural debilidad del departamento judicial, se encuentra en peligro constante de ser dominado, atemorizado o influido por los demás sectores, y que como nada puede contribuir tan eficazmente a su firmeza e independencia como la estabilidad en el cargo, esta cualidad ha de ser considerada con razón como un elemento indispensable en su constitución y asimismo, en gran parte, como la ciudadela de la justicia y la seguridad públicas.

La independencia completa de los tribunales de justicia es particularmente esencial en una Constitución limitada. Por Constitución limitada entiendo la que contiene ciertas prohibiciones expresas aplicables a la autoridad legislativa, como, por ejemplo, la de no dictar decretos que impongan penas e incapacidades sin previo juicio, leyes *ex post facto* y otras semejantes. Las limitaciones de esta índole sólo pueden mantenerse en la práctica a través de los tribunales de justicia, cuyo deber ha de ser el declarar nulos todos los actos contrarios al sentido evidente de la Constitución. Sin esto, todas las reservas que se hagan con respecto a determinados derechos o privilegios serán letra muerta.

El derecho de los tribunales a declarar nulos los actos de la legislatura, con fundamento en que son contrarios a la Constitución, ha suscitado ciertas dudas como resultado de la idea errónea de que la doctrina que lo sostiene implicaría la superioridad del poder judicial frente al legislativo. Se argumenta que la autoridad que puede declarar nulos los actos de la otra necesariamente será superior a aquella de quien proceden los actos nulificados. Como esta doctrina es de importancia en la totalidad de las

constituciones americanas, no estará de más discutir brevemente las bases en que descansa.

No hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la que afirma que todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer no sólo lo que estos no permiten, sino incluso lo que prohíben.

Si se dijere que el cuerpo legislativo por sí solo es constitucionalmente el juez de sus propios derechos y que la interpretación que de ellos se haga es decisiva para los otros departamentos, es lícito responder que no puede ser ésta la presunción natural en los casos en que no se colija de disposiciones especiales de la Constitución. No es admisible suponer que la Constitución haya podido tener la intención de facultar a los representantes del pueblo para sustituir su voluntad a la de sus electores. Es mucho más racional entender que los tribunales han sido concebidos como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, con la finalidad, entre otras varias, de mantener a esta última dentro de los límites asignados a su autoridad. La interpretación de las leyes es propia y peculiarmente de la incumbencia de los tribunales. Una Constitución es de hecho una ley fundamental y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo. Y si ocurriere que entre las dos hay una discrepancia, debe preferirse, como es natural, aquella que posee fuerza obligatoria y validez superiores; en otras palabras, debe preferirse la Constitución a la ley ordinaria, la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios.

Esta conclusión no supone de ningún modo la superioridad del poder judicial sobre el legislativo. Sólo significa que el poder del pueblo es superior a ambos y que donde la voluntad de la legislatura, declarada en sus leyes, se halla en oposición con la del pueblo, declarada en la Constitución,

los jueces deberán gobernarse por la ultima de preferencia a las primeras. Deberán regular sus decisiones por las normas fundamentales antes que por las que no lo son.

El ejercicio del arbitrio judicial, al decidir entre dos leyes contradictorias, se ilustra con un caso familiar. Sucede con frecuencia que coexisten dos leyes que se oponen en todo o en parte, ninguna de las cuales contiene una disposición o expresión derogatoria. En semejante caso les corresponde a los tribunales esclarecer y fijar su significado y su alcance. Si es posible que una interpretación razonable las concuerde y armonice, la razón y el derecho aconsejan de consuno que así se haga; pero si ello es impracticable, se impone la necesidad de aplicar una con exclusión de la otra. La regla que ha prevalecido en los tribunales para determinar la validez relativa de las leyes dispone que la última en tiempo sea preferida a la anterior. Pero se trata de una simple regla de interpretación, que no deriva de un precepto positivo, sino de la naturaleza de las cosas y de la razón. Esta regla no está impuesta a los tribunales por alguna disposición legislativa, sino que ha sido adoptada por ellos, considerándola conforme a la verdad y la utilidad, con el objeto de normar su conducta en su calidad de intérpretes de las leyes. Les pareció razonable que entre dos actos incompatibles de una autoridad igual gozase de primacía la que representaba la última irradiación de su voluntad.

Sin embargo, por lo que hace a los actos incompatibles de una autoridad superior y otra subordinada, de un poder original y otro derivado, la naturaleza de las cosas y la razón indican que se debe seguir la regla inversa. Nos enseñan que el primer acto de un superior debe ser preferido al acto subsecuente de una autoridad inferior y subordinada, y que, consiguientemente, siempre que determinada ley contravenga la Constitución, los tribunales tendrán el deber de apegarse a la segunda y hacer caso omiso de la primera.

Carece de valor la afirmación relativa a que los tribunales, so pretexto de incompatibilidad, estarán en libertad de sustituir su capricho a las intenciones constitucionales de la legislatura. Lo mismo podría ocurrir en el caso de dos leyes contradictorias o, similarmente, en todo fallo en que se aplique una sola ley. Los tribunales tienen que declarar el significado de las

leyes; y si estuviesen dispuestos a poner en ejercicio la voluntad en vez del juicio, la consecuencia sería la misma de sustituir su deseo al del cuerpo legislativo. Pero si algo prueba esta observación, sería que no debiera haber jueces independientes de ese cuerpo.

Por lo tanto, si los tribunales de justicia han de ser considerados como los baluartes de una Constitución limitada, en contra de las usurpaciones legislativas, esta consideración suministrará un argumento sólido en pro de la tenencia permanente de las funciones judiciales, ya que nada contribuirá tanto como esto a estimular en los jueces ese espíritu independiente que es esencial para el fiel cumplimiento de tan arduo deber.

Esta independencia judicial es igualmente necesaria para proteger a la Constitución y a los derechos individuales de los efectos de esos malos humores que las artes de hombres intrigantes o la influencia de coyunturas especiales esparcen a veces entre el pueblo, y que, aunque pronto cedan el campo a mejores informes y a reflexiones más circunspectas, tienen entretanto la tendencia a ocasionar peligrosas innovaciones en el gobierno y graves opresiones del partido minoritario de la comunidad. Aunque confío en que los amigos de la Constitución propuesta no se unirán nunca con sus enemigos[53] para poner en duda el principio fundamental del gobierno republicano, que reconoce el derecho del pueblo a alterar o abolir la Constitución en vigor en todo caso en que lleguen a la conclusión de que está en desacuerdo con su felicidad, sin embargo no sería legítimo deducir de este principio que los representantes del pueblo estarían autorizados por esa circunstancia para violar las prevenciones de la Constitución vigente cada vez que una afición pasajera dominara a una mayoría de sus electores en un sentido contrario a dichas disposiciones, o que los tribunales estarían más obligados a tolerar las infracciones cometidas en esta forma que las que procedieran únicamente de las maquinaciones del cuerpo representativo. Mientras el pueblo no haya anulado o cambiado la forma establecida, por medio de un acto solemne y legalmente autorizado, seguirá obligándolo tanto individual como colectivamente; y ninguna suposición con respecto a sus sentimientos, ni aun el conocimiento fehaciente de ellos, puede autorizar a sus representantes para apartarse de dicha forma previamente al acto que indicamos. Pero es fácil comprender que se necesitaría una firmeza

poco común de parte de los jueces para que sigan cumpliendo con su deber como fieles guardianes de la Constitución, cuando las contravenciones a ella por el legislativo hayan sido alentadas por la opinión de la mayor parte de la comunidad.

Pero no es sólo en el caso de las infracciones a la Constitución como la independencia de los jueces puede constituir una salvaguardia esencial contra los efectos de esos malos humores circunstanciales que suelen penetrar a la sociedad. En ocasiones, éstos no van más allá de perjudicar en sus derechos privados a una clase determinada de ciudadanos, por medio de leyes injustas y parciales. Aquí también reviste gran importancia la firmeza de la magistratura al mitigar la severidad y limitar el efecto de esa clase de leyes. No sólo sirve para moderar los daños inmediatos de las ya promulgadas, sino que actúa como freno del cuerpo legislativo para aprobar otras, pues percibiendo éste los obstáculos al éxito de sus inicuos designios que son de esperarse de los escrúpulos de los tribunales, se verá obligado a modificar sus intentos debido a los móviles mismos de la injusticia que medita realizar. Esta circunstancia es probable que pese sobre el carácter de nuestros gobiernos más de lo que muchos suponen. Los beneficios de la moderación y la integridad del departamento judicial se han dejado ya sentir en más de un Estado, y aunque quizá hayan disgustado a aquellos cuyas siniestras esperanzas han defraudado, deben haberse ganado la estimación y los parabienes de todas las personas virtuosas y desinteresadas. Los hombres prudentes, de todas las condiciones, deben apreciar en su verdadero valor todo lo que tienda a inspirar y fortalecer ese temple en los tribunales, ya que nadie tiene la seguridad de no ser víctima de móviles injustos el día de mañana, no obstante que hoy se beneficie con ellos. Y todo hombre debe sentir que la tendencia inevitable de semejantes móviles se orienta en el sentido de minar los cimientos de la confianza pública y privada, introduciendo en lugar de ella una inquietud y un malestar universales.

Esa adhesión uniforme e inflexible a los derechos de la Constitución y de los individuos, que comprendemos que es indispensable en los tribunales de justicia, manifiestamente no puede esperarse de jueces que estén en posesión de sus cargos en virtud de designaciones temporales. Los

nombramientos periódicos, cualquiera que sea la forma como se regulen o la persona que los haga, resultarían fatales para esa imprescindible independencia. Si el poder de hacerlos se encomendase al Ejecutivo, o bien a la legislatura, habría el peligro de una complacencia indebida frente a la rama que fuera dueña de él; si se atribuyese a ambas, los jueces sentirían repugnancia a disgustar a cualquiera de ellas y si se reservase al pueblo o a personas elegidas por él con este objeto especial, surgiría una propensión exagerada a pensar en la popularidad, por lo que sería imposible confiar en que no se tuviera en cuenta otra cosa que la Constitución y las leyes.

Hay una razón más y de mayor peso a favor de la permanencia de los oficios judiciales, que puede deducirse de las condiciones que necesitan reunir. Se ha observado a menudo, y muy oportunamente, que un voluminoso conjunto de leyes constituye un inconveniente que va necesariamente unido a las ventajas de un gobierno libre. Para evitar una discrecionalidad arbitraria de parte de los tribunales es indispensable que estén sometidos a reglas y precedentes estrictos que sirvan para definir y señalar sus obligaciones en todos los casos que se les presenten; y se comprende fácilmente que, debido a la variedad de controversias que surgen de los extravíos y de la maldad humana, la compilación de dichos precedentes crecerá inevitablemente hasta alcanzar un volumen considerable, y que para conocerlos adecuadamente será preciso un estudio laborioso y dilatado. Por esta razón serán pocos los hombres en cada sociedad suficientemente versados en materia de leyes para estar capacitados para las funciones judiciales. Y si descontamos lo que corresponde a la perversidad natural del género humano, han de ser menos aún los que unan a los conocimientos requeridos la integridad que debe exigirse. Estas reflexiones nos enseñan que el gobierno no tendrá un gran número de individuos capacitados entre los cuales elegir y que la breve duración de estos nombramientos, al desanimar naturalmente a aquellos que tendrían que abandonar una profesión lucrativa para aceptar un asiento en los tribunales, produciría la tendencia de arrojar la administración de justicia en manos menos competentes y menos capacitadas para desempeñarla con utilidad y decoro. En las circunstancias por las cuales atraviesa nuestro país en la actualidad y en las que es probable que

prevalezcan durante mucho tiempo, los inconvenientes de este sistema serían mayores de lo que puede parecer a primera vista; pero debo confesar que son muy inferiores a los que se presentan cuando se considera el asunto bajo otros aspectos.

En conjunto, no puede haber lugar a dudar de que la Convención procedió con prudencia al imitar las constituciones que han adoptado la buena conducta como norma para la duración de los jueces en sus oficios, y que lejos de ser censurable por ello, su plan habría sido inexcusablemente defectuoso si le hubiera faltado este importante elemento distintivo del buen gobierno. La experiencia de la Gran Bretaña nos brinda un comentario conspicuo de las bondades de esta institución.

PUBLIO

(Este escrito se le confiere a Alexander Hamilton)

NÚMERO 79

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Después de la permanencia en el cargo, nada puede contribuir más eficazmente a la independencia de los jueces que el proveer en forma estable a su remuneración. La observación que se formulo en el caso del Presidente resulta igualmente aplicable a éste. Conforme al modo ordinario de ser de la naturaleza humana, un poder sobre la subsistencia de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad. Y no podemos esperar que se realice nunca en la práctica la separación completa del poder judicial y del legislativo en ningún sistema que haga que el primero dependa para sus necesidades pecuniarias de las asignaciones ocasionales del segundo. En todos los Estados, los partidarios ilustrados del buen gobierno han tenido que lamentar la ausencia de prevenciones precisas y explícitas a este respecto en sus constituciones. Es cierto que algunas declaran que deben fijarse sueldos permanentes[54] a los jueces; pero la experiencia ha demostrado en algunos casos que ese género de expresiones no es lo bastante terminante para cerrar la puerta a los subterfugios legislativos. Es necesario algo más positivo e inequívoco, según ha quedado evidenciado. Por vía de consecuencia, el proyecto de la Convención dispone que los jueces de los Estados Unidos *recibirán a intervalos fijos una remuneración por sus servicios que no podrá ser disminuida durante su permanencia en funciones*.

Tomando en cuenta todas las circunstancias, ésta es la disposición más aceptable que se habría podido idear. Se comprenderá fácilmente que las

fluctuaciones en el valor de la moneda y en la situación de la sociedad hacían inadmisible el establecer en la Constitución una tasa fija para esta remuneración. Lo que hoy podría ser extravagante, puede resultar mezquino e inadecuado dentro de medio siglo. Era necesario, por lo tanto, dejar a la prudencia de la legislatura que variara las sumas que hubiera proveído, de acuerdo con los cambios en las circunstancias, pero con restricciones tales que pusieran fuera del alcance de ese cuerpo el empeorar la situación de los individuos. Así un hombre podría estar seguro de la situación en que se halla, sin que le desvíe del cumplimiento de sus deberes el temor a que se le coloque en condición menos favorable. La cláusula que se ha citado combina ambas ventajas. Los salarios de los funcionarios judiciales podrán alterarse de tiempo en tiempo, a medida que lo requieran las circunstancias, pero nunca para disminuir los emolumentos a que tiene derecho un juez determinado en la época en que ingresa al servicio. Se observará que la Convención ha establecido una diferencia entre la remuneración del Presidente y la de los jueces. La del primero no puede ser aumentada ni disminuida; la de los segundos no admite disminución. Esto se debe probablemente a la distinta duración de los cargos respectivos. Como el Presidente sólo ha de elegirse por cuatro años, rara vez ocurrirá que el sueldo fijado al comienzo de ese período no sea suficiente al final. Pero respecto a los jueces, que si se portan correctamente conservarán sus puestos toda la vida, puede suceder verosímilmente que un estipendio que habría sido amplio al principiar su carrera, resulte demasiado corto en el curso de su servicio.

La disposición relativa al sueldo de los jueces presenta todas las características de la prudencia y la eficacia, y puede afirmarse con seguridad que unida a la permanencia en el servicio, asegura la independencia judicial mejor que las constituciones de cualesquiera Estados en lo que respecta a sus jueces propios.

Las precauciones que se han tomado para que la responsabilidad de los jueces sea efectiva se hallan en el artículo que se refiere a las acusaciones por delitos oficiales. Pueden ser acusados por mala conducta por la Cámara de Representantes y juzgados por el Senado; si resultan convictos, se les destituirá de su puesto, inhabilitándolos para ocupar cualquier otro. Ésta es

la única medida sobre el particular que resulta compatible con la independencia que requiere la función judicial y la única que encontramos en nuestra propia Constitución respecto a nuestros jueces.

La ausencia de una disposición que permita remover a los jueces en el caso de que sean incapaces ha sido motivo de reproches. Pero todo hombre razonable se dará cuenta de que semejante disposición no se cumpliría u ofrecería el peligro de que se hiciera de ella un uso abusivo en vez de que llenara una finalidad buena. En el catálogo de las artes conocidas no figura, que yo sepa, el de medir las facultades mentales. El intento de fijar los límites entre la capacidad y la incapacidad daría pábulo a las preferencias y enemistades partidistas más frecuentemente de lo que sería conveniente a los intereses de la justicia y el bien público. Excepto en casos de locura, el resultado sería generalmente arbitrario, y la locura, sin necesidad de disposición expresa o formal que lo determine, constituirá innegablemente una causa virtual de inhabilitación.

La Constitución de Nueva York, con el objeto de evitar investigaciones que siempre tendrán que resultar vagas y peligrosas, ha adoptado un límite de edad como criterio de la incapacidad. Ningún hombre puede ser juez después de los sesenta años. Pienso que han de ser muy pocos los que no reprueben esta disposición en la actualidad. No hay empleo con relación al cual resulte menos oportuna que el de los jueces. Las facultades de discurrir y de comparar se conservan intactas bastante después de esa edad en los hombres que la alcanzan, y cuando además de esta circunstancia consideramos qué pocos hombres sobreviven a su vigor intelectual y lo improbable que sería el que una proporción importante y más o menos numerosa de la judicatura estuviera simultáneamente en la situación descrita, estaremos dispuestos a convenir en que las limitaciones de este género son muy poco recomendables. En una República donde no abundan las fortunas y las pensiones no son convenientes, el quitar a los hombres de los cargos en que sirvieron a su país larga y fielmente, y de los que dependen para su subsistencia, a una edad demasiado avanzada para que puedan buscar alguna otra ocupación que les permita vivir, debe justificarse desde el punto de vista humanitario con algún pretexto más plausible que el derivado del peligro imaginario de una judicatura inhabilitada por la edad.

PUBLIO

(Alexander Hamilton es considerado el autor de este escrito)

NÚMERO 80

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Para emitir un juicio exacto sobre el campo que debe abarcar la magistratura federal es necesario examinar primero cuáles son los objetos que es conveniente que comprenda.

No creo que admita controversia el que la autoridad judicial de la Unión debe extenderse a las siguientes categorías de casos:

1° A todos los que surjan con motivo de las leyes de los Estados Unidos, promulgadas por éstos en ejercicio de sus facultades justas y constitucionales de legislación;

2° A todos los que tengan relación con el cumplimiento de las disposiciones expresas de los artículos de la Unión;

3° A todos aquellos en que los Estados Unidos sean parte;

4° A todos los que comprometan la paz de la confederación, ya sea que se refieran a las relaciones de los Estados Unidos con naciones extranjeras o de los Estados entre sí;

5° A los que tengan su origen en alta mar y pertenezcan a las jurisdicciones marítimas o del almirantazgo y, finalmente, a todos aquellos en que no se pueda presumir que los tribunales de los Estados procederán imparcialmente y sin prejuicios.

El primer punto descansa en la consideración obvia de que debe existir siempre un medio constitucional de impartir eficacia a las disposiciones constitucionales. ¿De qué servirían, por ejemplo, las restricciones a las facultades de las legislaturas locales, si no existe algún procedimiento

constitucional para exigir su observancia? En el plan de la Convención hay una porción de cosas que se prohíben a los Estados, algunas de ellas por ser incompatibles con los intereses de la Unión y otras con los principios de un buen gobierno. La imposición de derechos sobre los artículos importados y la emisión de papel moneda, son, respectivamente, ejemplos de una y otra clase. Ningún hombre de sentido común será capaz de creer que tales prohibiciones se respetarían escrupulosamente si el gobierno carece de poderes efectivos para impedir y sancionar las infracciones que se cometan. Estos poderes deben consistir en un veto directo sobre las leyes de los Estados o en la potestad conferida a los tribunales federales de hacer a un lado aquellas que contravengan de modo manifiesto los artículos de la Unión. No existe un tercer sistema que me sea posible imaginar. La Convención ha considerado que el segundo es preferible al primero, y supongo que también resultará e! más aceptable a los Estados.

En cuanto al segundo punto, no hay argumento ni comentario capaces de prestarle mayor claridad de la que tiene por sí mismo. Si se admite la existencia de axiomas políticos, habrá que clasificar entre ellos a la conveniencia de que el poder judicial de un gobierno tenga la misma extensión que el poder legislativo. La necesidad, simplemente, de que la interpretación de las leyes nacionales sea uniforme, resuelve la cuestión. Trece tribunales independientes de última instancia, para juzgar los mismos asuntos, suscitados por las mismas leyes, serían una hidra gubernamental de la que sólo pueden resultar confusiones y contradicciones.

Todavía menos hay que decir respecto al tercer punto. Las controversias entre la nación y sus miembros o sus ciudadanos sólo pueden dirimirse debidamente ante los tribunales nacionales. Cualquiera otra solución sería contraria a la razón, a los precedentes y al decoro del país.

El cuarto punto descansa en la sencilla proposición de que la paz del todo no debe dejarse a disposición de una parte. A la Unión seguramente se la hará responsable por las naciones extranjeras de la conducta de sus miembros. Y la responsabilidad por un acto lesivo debe estar siempre unida a la facultad de impedirlo. Como la denegación de justicia o su perversión por las sentencias de los tribunales, o en cualquier otra forma, se halla comprendida fundadamente entre las causas justas para la guerra, se deduce

que los jueces federales deben conocer de todos los procesos en que intervengan ciudadanos de otros países. Esto es tan esencial para la paz pública como para asegurar la tranquilidad general. Tal vez pueda discurrirse una distinción entre las controversias que surjan a consecuencia de los tratados y del derecho internacional y las que únicamente impliquen a la ley del país. Posiblemente se sostenga que la primera categoría corresponde a la jurisdicción federal, en tanto que se atribuye la segunda a la de los Estados. Pero es problemático, cuando menos, el que una sentencia injusta dictada contra un extranjero, en un caso en que la controversia girara totalmente alrededor de la *lex loci*, no constituya una agresión contra su soberano, cuando no se repare el agravio, tanto como aquella que violara las estipulaciones de un tratado o el derecho internacional en general. Y se opone aún más a esta distinción la inmensa dificultad, si no ya la imposibilidad, de diferenciar en forma práctica los casos de una clase y los de la otra. Es tan elevada la proporción de casos en los que son parte súbditos extranjeros, que están complicados en cuestiones nacionales, que es mucho más seguro y conveniente someter a los tribunales nacionales todos los que interesan a aquéllos.

El derecho de resolver las contiendas entre los Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro y entre los ciudadanos de diferentes Estados es, probablemente, tan esencial como el anterior para la paz de la Unión. La historia nos ofrece la horrible escena de las disensiones y las guerras civiles que perturbaron y asolaron a Alemania antes de la institución de la Cámara Imperial por Maximiliano, a fines del siglo XV, y nos informa a la vez de la gran influencia que ejerció esta institución para apaciguar esos desórdenes y establecer la tranquilidad en el imperio. Se trataba de un tribunal investido de autoridad para resolver en definitiva todas las diferencias surgidas entre los distintos miembros del imperio germánico.

Ni aun el imperfecto sistema que hasta ahora ha ligado a los Estados descuidó establecer un método para resolver las disputas territoriales entre ellos, bajo la autoridad del centro federal. Pero además de las pretensiones opuestas en materia de fronteras, hay otras muchas fuentes de discordia y animosidad entre los miembros de la Unión. Hemos sido testigos de algunas de éstas en el transcurso de nuestra pasada experiencia, y se comprenderá

inmediatamente que me refiero a las leyes fraudulentas que han sido promulgadas en tantos Estados. Y aunque la Constitución en proyecto toma precauciones especiales contra la repetición de los casos que se han presentado hasta ahora, es justificado recelar que el espíritu que los produjo asumirá nuevas formas que no sería posible prever ni conjurar. Todo lo que tienda a trastornar la armonía entre los Estados constituye un objeto legítimo de la vigilancia y la superintendencia federales.

Puede considerarse como base de la Unión el que *los ciudadanos de cada Estado tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los diversos Estados*. Y si es justo el principio según el cual todo gobierno debe poseer los medios necesarios para hacer cumplir sus disposiciones con su autoridad propia, de él resulta que para mantener inviolable esta igualdad de inmunidades y privilegios que corresponderá a los ciudadanos de los Estados Unidos, la administración nacional de justicia debe conocer de todos los casos en que un Estado o sus ciudadanos estén en pugna con otro Estado o con los ciudadanos de éste. Para asegurar que una disposición tan fundamental produce todos sus efectos, no obstante cualquier excusa o subterfugio, es necesario que su interpretación se encargue a un tribunal que, estando libre de compromisos locales, ofrezca garantías de imparcialidad frente a los distintos Estados y a sus ciudadanos y que, debiendo su existencia oficial a la Unión, no pueda abrigar ningún prejuicio desfavorable a los principios sobre los cuales ha sido fundada.

El quinto punto no puede provocar grandes censuras. Los más fanáticos adoradores de la autoridad de los Estados han mostrado hasta ahora inclinación a negar a la judicatura nacional el derecho a resolver los negocios que versen sobre derecho marítimo. Éstos dependen tan generalmente del derecho internacional y afectan con tal frecuencia los derechos de extranjeros, que les son aplicables las consideraciones que se refieren a la paz pública. La Confederación vigente somete ya los más importantes a la jurisdicción federal.

Lo razonable de la intervención de los tribunales nacionales en los casos en que no es fundado suponer que los locales procederán con imparcialidad, no necesita demostrarse. Ningún hombre debe ser juez en su propia causa, ni en ninguna otra en la que tenga el menor interés o prejuicio. Este

principio ha sido uno de los más poderosos para designar a los tribunales federales como los adecuados para resolver las controversias entre los distintos Estados y sus ciudadanos. Y debería tener aplicación inclusive tratándose de ciertas controversias entre los ciudadanos de un mismo Estado, entre éstas las reclamaciones por mercedes de tierras otorgadas por diferentes Estados, cuando se funden en pretensiones contradictorias por lo que hace a sus límites territoriales. No es de esperarse que los tribunales de ninguno de los Estados que extendieron los otorgamientos se muestren imparciales. Hasta las leyes pueden haber prejuzgado la cuestión, obligando a aquéllos a emitir sus fallos en el sentido de reconocer los privilegios del Estado a que pertenezcan. Y aun suponiendo que no se hubiera procedido así, sería natural que los jueces, como hombres que son, sintieran una marcada inclinación en favor de las pretensiones de su propio gobierno.

Habiendo sentado y discutido en la forma que antecede los principios que deben regular la constitución de la administración judicial federal, procederemos ahora a examinar los poderes de que estará dotada concretamente, conforme al plan de la Convención, a la luz de dichos principios. Debe comprender *todas las controversias que según el derecho estricto y la equidad, surjan con motivo de la Constitución, las leyes de los Estados Unidos y los tratados celebrados o por celebrar bajo la autoridad de aquéllos; todas las controversias en que intervengan embajadores, otros ministros públicos y cónsules; todas las que correspondan a las jurisdicciones marítimas y de almirantazgo; las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de distintos Estados, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras y concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y las naciones extranjeras, sus ciudadanos y súbditos*. Lo anterior constituye la totalidad de la potestad judicial de la Unión. Revisémosla ahora en detalle. Debe abarcar, por consiguiente:

Primero. Todas las controversias, tanto de derecho estricto como de equidad, que surjan con motivo de la Constitución y de las leyes de los Estados Unidos. Esto corresponde a las dos primeras categorías de juicios que se han enumerado y a los cuales es apropiado que se extienda la jurisdicción de los Estados Unidos. Se ha preguntado qué se quiere decir

por *controversias que surjan con motivo de la Constitución*, por oposición a las que *surjan con motivo de las leyes de los Estados Unidos*. La diferencia se explicó oportunamente y todas las restricciones impuestas a las facultades de las legislaturas locales proporcionan ejemplos de ella. Por ejemplo, no deben emitir papel moneda; pero esta prohibición deriva de la Constitución y nada tiene que ver con las leyes de los Estados Unidos. No obstante, si a pesar de ella se emitiese papel moneda, las controversias a que daría lugar serían casos que surgirían de la Constitución y no de las leyes de los Estados Unidos, según la significación ordinaria de esos términos. Este ejemplo puede servir para dar idea general de todo el problema.

También se ha preguntado: ¿Qué falta hace la palabra *equidad*? ¿Qué controversias pueden nacer en materia de equidad de la Constitución y de las leyes de los Estados Unidos? Casi no existe una cuestión litigiosa entre diversos individuos, que no implique esos elementos de fraude, confianza, casualidad o injusticia, que hacen que un asunto corresponda a la jurisdicción de equidad más bien que a la de derecho, según la diferencia reconocida y en vigor en muchos de los Estados. Por vía de ejemplo, a un tribunal de equidad le toca privativamente mitigar el efecto de los contratos injustos, es decir, de aquellos que aunque no impliquen fraude o engaño directo, susceptibles de permitir que sean anulados en un tribunal de derecho, se caractericen, sin embargo, por ventajas indebidas o exageradas, logradas por causa de la necesidad o el infortunio de una de las partes, y que un tribunal de equidad no puede consentir. En esos casos, si ambos interesados fuesen extranjeros, la judicatura federal no podría administrar justicia si su jurisdicción no fuese de equidad a la vez que de derecho. Los convenios por los que se transfiere el dominio de tierras a que se tiene derecho como consecuencia de concesiones otorgadas por diferentes Estados, proporcionan otro ejemplo de la necesidad de una jurisdicción de equidad por parte de los tribunales federales. Quizá el razonamiento no resulte tan evidente en los Estados en que no se conserve la distinción entre el derecho Y la equidad, como, en cambio, ocurre en el nuestro, según puede verse por los ejemplos que ofrece la práctica todos los días.

La autoridad judicial de la Unión comprenderá:

Segundo. Los tratados celebrados o por celebrar bajo la autoridad de los Estados Unidos y todas las controversias relacionadas con embajadores, otros ministros públicos y cónsules. Éstos pertenecen a la cuarta clase de los casos enumerados, ya que guardan una conexión evidente con la conservación de la paz nacional.

Tercero. Las controversias que correspondan a las jurisdicciones marítima y de almirantazgo. Éstas integran por sí solas la quinta clase de litigios de que se ha indicado que deben conocer los tribunales nacionales.

Cuarto. Los juicios en los que los Estados Unidos sean parte, que constituyen la tercera de dichas categorías.

Quinto. Las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de distintos Estados. Éstas pertenecen a la cuarta clase y participan, en cierto grado, de la naturaleza de la última.

Sexto. Los asuntos entre ciudadanos del mismo Estado, en que reclamen tierras en virtud de mercedes de diferentes Estados. Éstos se clasifican dentro de la última categoría y constituyen los únicos casos en que la Constitución propuesta prevé que se conozca directamente de litigios entre ciudadanos de un mismo Estado.

Séptimo. Las controversias entre un Estado o sus ciudadanos y las naciones extranjeras, o los ciudadanos o súbditos de éstas. Ya expliqué que dichas controversias pertenecen a la cuarta de las clases enumeradas y demostré que resulta especialmente apropiado que se sometan a la judicatura nacional.

De esta revisión de los poderes concretos del poder judicial federal, tal como los especifica la Constitución, se desprende que todos ellos se apegan a los principios que debían normar la estructura de ese departamento y que eran necesarios para la perfección del sistema. Si algunos inconvenientes parciales resultaren de la incorporación de cualquiera de ellos al proyecto, debería recordarse que la legislatura nacional poseerá las facultades precisas para hacer las excepciones y prescribir las reglas que se consideren oportunas con el objeto de evitar y hacer desaparecer esos inconvenientes. Una mentalidad bien informada no puede considerar que la posibilidad de agravios de un carácter especial constituye una objeción sólida contra un

principio general, que tiende a impedir daños generales y a producir ventajas del mismo carácter.

PUBLIO

(Es a Alexander Hamilton a quien se considera autor de este escrito)

NÚMERO 81

AL pueblo del Estado de Nueva York:

Volvamos ahora a la distribución de la autoridad judicial entre los distintos tribunales y a las relaciones de éstos entre sí.

El poder judicial de los Estados Unidos (según el plan de la Convención) *estará encomendado a una Suprema Corte y a los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca de tiempo en tiempo*[55].

Nadie discutirá que debe haber un tribunal supremo y de última instancia. Las razones que lo hacen necesario han sido expuestas en otro lugar y son demasiado claras para que sea necesario repetirlas. La única cuestión que parece haber sido suscitada con relación a él es la relativa a si ese tribunal debe constituir un órgano independiente o ser una rama de la legislatura. Se observa a este propósito la misma contradicción que hemos señalado en otras ocasiones. Los mismos hombres que se oponen al Senado como tribunal que juzgue sobre responsabilidades oficiales, so pretexto de que se produciría una confusión inconveniente de poderes, abogan, cuando menos implícitamente, a favor de que se le confiera a todo el cuerpo legislativo o a una parte de él la resolución final en todo género de juicios.

Los argumentos, o más bien las sugestiones, en que se funda este ataque son del tenor siguiente: *La autoridad de la Suprema Corte de los Estados Unidos*, *tal y como se proyecta*, *en forma de cuerpo separado e independiente*, *será superior a la de la legislatura*. *El poder de interpretar las leyes de acuerdo con el espíritu de la Constitución permitirá a ese tribunal darles la forma que estime más conveniente*, *sobre todo en vista de*

que sus decisiones no estarán sujetas de manera alguna a la revisión o rectificación del cuerpo legislativo. Esto resulta tan inaudito como peligroso. En la Gran Bretaña, el poder judicial reside en su última instancia en la Cámara de los Lores, que es un sector de la legislatura, y el gobierno británico ha sido imitado en esta parte por la generalidad de las constituciones de los Estados. El Parlamento de la Gran Bretaña y las legislaturas de los distintos Estados pueden rectificar en cualquier momento, por medio de una ley, las decisiones con que no están conformes, de sus tribunales respectivos. Pero los errores y usurpaciones de la Suprema Corte de los Estados Unidos carecerán tanto de freno como de remedio. Al examinar estas aserciones veremos que no pasan de ser un razonamiento falso, apoyado en una base equivocada.

En primer lugar, no existe en el plan que estudiamos una sola sílaba que faculte directamente a los tribunales para interpretar las leyes de acuerdo con el espíritu de la Constitución o que les conceda a este respecto mayor libertad de la que pueden pretender los tribunales de cualquier Estado. Sin embargo, admito que la Constitución deberá ser la piedra de toque para la interpretación de las leyes y que siempre que exista una contradicción evidente, las leyes deben ceder ante ella. Pero esta doctrina no se deduce de ninguna circunstancia peculiar al plan de la Convención, sino de la teoría general de una Constitución limitada y, hasta donde puede ser cierta, es aplicable con la misma razón a la mayoría, si no ya a todos los gobiernos de los Estados. Por lo tanto, no puede fundarse en esta circunstancia ninguna objeción contra la judicatura federal que no proceda también en contra de las judicaturas locales y que no sirva para condenar a cualquier Constitución que pretenda marcar límites al arbitrio legislativo.

Pero quizás se crea que la fuerza de la objeción resida en la organización especial de la Suprema Corte, en que esté integrada por un grupo independiente de magistrados, en vez de constituir una de las ramas de la legislatura, como en el gobierno de la Gran Bretaña y en el de este Estado. Para insistir en este punto, los autores de la objeción se verán obligados a renunciar al significado que se han esforzado en atribuir a la célebre máxima que exige la separación de los departamentos del poder. A pesar de ello, les concederemos, de acuerdo con la interpretación dada a esa

máxima en el curso de estos artículos, que no se la viola al conferir el poder de juzgar en última instancia a una parte del cuerpo legislativo. Pero aunque esto no sea una violación absoluta de ese excelente principio, se acerca de tal modo a ella, que sólo por esta razón resulta menos recomendable que el método preferido por la Convención. De un cuerpo que tuviera participación, aun cuando fuera parcial, en la aprobación de leyes perjudiciales, no se puede esperar que se mostrará inclinado a la moderación y la templanza al aplicarlas. El mismo espíritu que lo impulsó al confeccionarlas se aplicaría seguramente al interpretarlas, y menos aún podría esperarse que los hombres que infringieron la Constitución en calidad de legisladores estuviesen dispuestos a reparar este abuso como jueces. Ni es esto todo. Las razones que recomiendan la tenencia de los empleos judiciales mientras se observe buena conducta se oponen a que ese poder se confíe en última instancia a un cuerpo compuesto de hombres elegidos para un período determinado. Resultaría absurdo someter la decisión de los juicios, en primera instancia, a jueces de duración permanente, y en la última a otros cuya posesión de los cargos es transitoria y mudable. Y es aún más absurdo sujetar las resoluciones de unos hombres, escogidos por su conocimiento del derecho, como resultado de estudios prolongados y afanosos, a la revisión y enmienda de quienes carecen de ese conocimiento por no haber hecho estudios semejantes. Los miembros de la legislatura se elegirán rara vez en razón de las cualidades que capacitan a los individuos para la función judicial; y así como por este motivo serán de temerse las nocivas consecuencias de la ignorancia, de la misma manera la propensión natural de esa clase de cuerpos a dividirse en partidos, hace temer fundadamente que los miasmas pestilentes del espíritu de facción envenenen las fuentes de la justicia. La costumbre de verse continuamente alineados unos contra otros, los inclinará vehementemente a sofocar la voz tanto del derecho como de la equidad.

Estas consideraciones nos enseñan a aplaudir el buen juicio de los Estados que han confiado el poder judicial, en última instancia, no a una parte de la legislatura, sino a entidades distintas e independientes. Al contrario de lo que suponen los que han descrito el plan de la Convención en este particular como algo novedoso y sin precedentes, en realidad

constituye una copia de las constituciones de Nuevo Hampshire, Massachusetts, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia; y es de elogiarse altamente la preferencia concedida a estos modelos.

En segundo lugar, no es cierto que el Parlamento de la Gran Bretaña o las legislaturas de los diversos Estados, puedan rectificar las decisiones de sus tribunales respectivos que encuentren objetables, en cualquier otro sentido que en el que podría hacerlo la futura legislatura de los Estados Unidos. Ni la teoría británica, ni la de las constituciones locales, autorizan la revisión de una sentencia judicial mediante un acto legislativo. Tampoco existe nada en la Constitución propuesta, ni en ninguna de aquéllas, que lo prohíba. En la primera, así como en las últimas, no existe otro obstáculo que lo indebido del procedimiento, con arreglo a los principios generales de la razón y del derecho. Una legislatura no puede, sin salirse del campo que le incumbe, revocar la determinación pronunciada en un caso especial, aunque no pueda establecer una nueva regla para los casos futuros. Éste es el principio y se aplica con todas sus consecuencias, exactamente del mismo modo y con la misma amplitud, a los gobiernos de los Estados y al gobierno nacional que ahora estudiamos. Ni la menor diferencia puede señalarse en esta materia, desde ningún punto de vista.

Para terminar puede observarse que el supuesto peligro de las usurpaciones judiciales a costa de la autoridad legislativa, en que tanto se ha insistido, es un fantasma en realidad. De vez en cuando puede tropezarse con interpretaciones aisladas equivocadas o con puntos en que se contraviene la voluntad de la legislatura; pero nunca alcanzarán tal importancia que puedan constituir un inconveniente o influir en forma sensible sobre el orden del sistema político. Esto puede inferirse con toda seguridad de la índole general del poder judicial, de los objetos a los cuales se refiere, del modo en que se ejerce, de su debilidad relativa y de su absoluta incapacidad para apoyar sus usurpaciones por medio de la fuerza. Y la deducción anterior se confirma notablemente si se toma en cuenta el importante freno constitucional que el poder de instaurar los procedimientos de acusación, de que goza una parte del cuerpo legislativo, y el de resolverlos, que posee la otra, darían al repetido cuerpo frente a los

miembros del departamento judicial. Sólo esto constituye la más completa salvaguardia. No habrá cuidado de que los jueces, por virtud de una serie de usurpaciones deliberadas en perjuicio de la autoridad legislativa, desafiaran el resentimiento del cuerpo al que corresponde ésta, mientras dicha corporación tenga en sus manos los medios de castigar su atrevimiento, deponiéndolos de sus cargos. A la vez que debe borrar todos los temores respecto a este asunto, esta consideración nos proporciona un argumento convincente en favor de hacer del Senado el tribunal que juzgue sobre las acusaciones por delitos oficiales.

Habiendo ya examinado y destruido, según espero, las objeciones contra la organización de la Suprema Corte como entidad distinta e independiente, procederé a investigar la conveniencia de la facultad de establecer tribunales inferiores[56] y las relaciones que existirán entre éstos y el tribunal anterior.

El poder de organizar tribunales inferiores obedece evidentemente al propósito de apartar la necesidad de acudir a la Corte Suprema en todos los casos que son de competencia federal. Tiene por objeto capacitar al gobierno nacional para instituir o para habilitar en cada distrito o Estado de los Estados Unidos un tribunal competente para juzgar sobre los asuntos de jurisdicción nacional que surjan dentro de los límites de aquéllos.

¿Pero por qué, se nos pregunta, no haber cumplido esos mismos fines por conducto de los tribunales de los Estados? Esto admite distintas respuestas. Aunque se reconozca con la mayor amplitud que dichos tribunales son aptos y experimentados, sin embargo, se puede persistir en considerar a la esencia de la potestad en cuestión como una parte indispensable del plan, cuando menos en cuanto faculta a la legislación nacional para atribuir a los referidos tribunales competencia para conocer de las controversias que se susciten con motivo de la Constitución nacional. Conferir el poder de resolver estas causas a los actuales tribunales de los Estados supondría tal vez *la institución* de tribunales en el mismo grado que si se crearan otros nuevos a los que se dotara del propio poder. Pero ¿no debería haberse incluido una disposición más clara y explícita a favor de los tribunales locales? Opino que existen razones de peso en contra de una prevención semejante: los más perspicaces no pueden prever hasta qué

punto el predominio de un espíritu localista incapacitaría a los tribunales regionales para ejercer la jurisdicción en los litigios nacionales; aparte de que cualquier hombre percibirá que tribunales constituidos como algunos de los estatales serían conductos poco apropiados para la autoridad judicial de la Unión. Los jueces de los Estados, que sólo permanecen en sus puestos mientras quiere el que los nombra o que son designados anualmente, no gozarían de bastante independencia para que se confiase en que ejecutarían las leyes nacionales de modo inflexible. Y si surgiese la necesidad de confiarles el conocimiento desde su origen, de las causas suscitadas por esas leyes, también sería necesario dejar la puerta de las apelaciones tan abierta como fuera posible. La facilidad o dificultad de las apelaciones debe estar en relación con la confianza o desconfianza que se tenga en los tribunales subordinados. Y por muy convencido que esté yo de la conveniencia de una segunda instancia en las distintas clases de controversias que comprenderá el plan de la Convención, sin embargo, considero que todo lo que se hiciera para dar curso ilimitado a las apelaciones, en la práctica redundaría en graves inconvenientes públicos y privados.

Me inclino a pensar que resultaría muy útil y práctico dividir a los Estados Unidos en cuatro, cinco o seis distritos y establecer en cada uno de ellos un tribunal federal, en vez de uno en cada Estado. Los jueces de estos tribunales, con la ayuda de los jueces locales, pueden ir recorriendo las distintas partes de cada distrito y celebrando en ellas las audiencias necesarias para resolver los litigios. En esta forma la justicia se administraría con rapidez y facilidad, y sería posible restringir las apelaciones dentro de límites menos amplios. Este plan me parece el mejor de todos los que pudieran adoptarse en la actualidad, y para ello es necesario que el poder de constituir tribunales inferiores exista con toda la amplitud que le da la Constitución propuesta.

Estas razones deben bastar para convencer a todos los espíritus sinceros de que la ausencia de ese poder habría sido un defecto de importancia en el plan. Examinemos ahora de qué manera se distribuirá la autoridad judicial entre el Tribunal Supremo y los tribunales inferiores de la Unión.

La Suprema Corte poseerá jurisdicción original únicamente *en las controversias que interesen a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, y en aquellas en que sea parte un Estado*. Los ministros públicos de cualquier clase son representantes directos de sus soberanos. Todas las cuestiones en que se ven envueltos están relacionadas tan íntimamente con la paz pública, que tanto con la finalidad de conservar ésta, como por respeto a las entidades soberanas que representan, es conveniente y propio que esas cuestiones sean sometidas desde su origen a la judicatura más alta de la nación. Aunque estrictamente hablando, los cónsules no poseen carácter diplomático, como son agentes públicos de las naciones a que pertenecen, puede aplicarse a ellos, en gran parte, la misma observación. En los casos en que un Estado sea parte, resultaría contrario a su dignidad el que se le enviara ante un tribunal inferior.

Aunque entraña cierta digresión respecto del tema inmediato de este artículo, aprovecharé la oportunidad para hablar aquí de una suposición que ha suscitado alguna alarma y que tiene fundamentos muy equivocados. Se ha sugerido que la adquisición de los valores públicos de un Estado por los ciudadanos de otro permitiría a éstos demandarle a dicho Estado el importe de tales valores en los tribunales federales, sugestión que las consideraciones que siguen demostrarán que carece de base.

Es atributo inherente de la naturaleza de la soberanía el no poder ser sujeta a juicio por ningún individuo si no es con su consentimiento. Éste es tanto el sentir como la práctica generales de la humanidad; y de esta dispensa, que representa una propiedad de la soberanía, disfrutan actualmente los gobiernos de todos los Estados de la Unión. A menos, pues, de que en el plan de la Convención se renuncie a esta inmunidad, los Estados seguirán con derecho a ella y el peligro que se insinúa no pasará de ser puramente imaginario. Las circunstancias que son necesarias para que un Estado pierda su soberanía fueron discutidas al estudiar la materia de impuestos y no hace falta repetirlas aquí. Bastará con que consultemos los principios que se establecieron allí para quedar convencidos de que no hay por qué figurarse que los gobiernos de los Estados quedarían despojados, por el hecho de que el plan fuera adoptado, del privilegio de pagar sus deudas en la forma que dispongan, libres de cualquier compulsión que no

sea la que imponen los deberes de la buena fe. Los contratos que se celebran entre una nación e individuos particulares sólo obligan a un soberano en conciencia y no pueden pretender ninguna fuerza coactiva. No confieren una acción en derecho independientemente de la voluntad del soberano. ¿Con qué propósito se autorizarían las demandas contra los Estados con motivo de las deudas a su cargo? ¿Cómo podrían ser compelidos a pagar? Es evidente que esto no podría efectuarse sin hacer la guerra al Estado contratante y achacar a los tribunales federales, de una manera puramente implícita y destruyendo un derecho preexistente de los gobiernos de los Estados, un poder que trajera semejante consecuencia sería completamente forzado e injustificado.

Reasumamos el curso de nuestras observaciones. Hemos visto que la jurisdicción original de la Suprema Corte se limitaría a dos clases de negocios, por cierto de tal naturaleza que rara vez se presentarían. En todos los demás casos de que toca conocer a los tribunales federales, la jurisdicción original correspondería a los tribunales inferiores y la Suprema Corte no tendría sino una jurisdicción de apelación, *con las excepciones y conforme a las reglas que establezca el Congreso*.

La conveniencia de esta jurisdicción de apelación casi no se ha puesto en duda tratándose de cuestiones de derecho, pero ha suscitado un fuerte clamor por lo que se refiere a puntos de hecho. Algunos hombres bien intencionados de este Estado, cuya opinión sobre el particular se basa en el lenguaje y las formas que están en uso en nuestros tribunales, han considerado que suprime implícitamente el juicio por jurados, en favor del sistema procesal del derecho civil que prevalece en nuestros tribunales de almirantazgo, de asuntos hereditarios y de equidad. Se ha aplicado un significado técnico a la palabra *apelación*, que en nuestro lenguaje jurídico suele referirse a las apelaciones en los procedimientos del derecho civil. Pero si estoy bien informado, en ninguna parte de la Nueva Inglaterra se le daría el mismo significado. Allí la apelación de un jurado a otro les es familiar, lo mismo en la práctica que en el lenguaje, e incluso es cosa acostumbrada hasta que se obtienen dos veredictos en igual sentido. La palabra *apelación* no se entenderá, por vía de consecuencia, con el mismo sentido en la Nueva Inglaterra que en Nueva York, lo cual viene a

demostrar lo impropio de una interpretación técnica derivada de la jurisprudencia particular de un Estado. En sentido abstracto, la expresión designa únicamente el poder que tiene un tribunal de revisar los procedimientos de otro, tanto por lo que se refiere al derecho como a los hechos o a ambas cosas. El modo de hacer esto puede estar fijado por costumbres inmemoriales o por preceptos legislativos (en un gobierno nuevo, necesariamente por éstos) y puede llevarse a cabo con el auxilio de un jurado o sin él, según se juzgue prudente. Por lo tanto, si conforme a la Constitución propuesta puede admitirse que un hecho ya resuelto por un jurado, vuelva a ser objeto de examen, éste puede regularse en forma de que se encargue de él un segundo jurado, enviando la causa al tribunal inferior para que los hechos sean objeto de un nuevo juicio o bien haciendo que la Suprema Corte fije desde luego el sentido de la nueva decisión.

Pero de esto no se desprende que el nuevo examen de los hechos investigados por el jurado se permitirá en la Suprema Corte. ¿Por qué no ha de decirse con absoluta propiedad que cuando se interpone un recurso de apelación en este Estado, de un tribunal inferior ante uno superior, que este último tiene jurisdicción tanto sobre los hechos como sobre el derecho? Es cierto que no puede iniciar una nueva investigación en lo tocante a los hechos, pero se basa en ellos tal y como aparezcan probados en el expediente y declara el derecho que les sea aplicable[57]. Esta jurisdicción comprende a la vez los hechos y el derecho, y ni siquiera es factible separarlos. Aunque los tribunales del *Common Law* de este Estado determinan los hechos controvertidos por medio de un jurado, es innegable que poseen jurisdicción tanto sobre los hechos como sobre el derecho; por lo cual, cuando hay conformidad respecto a éstos, prescinden del jurado y desde luego pronuncian sentencia. Por este motivo sostengo que las expresiones *jurisdicción de apelación respecto al derecho y a los hechos*, no implican necesariamente que los hechos decididos por medio de jurados en los tribunales inferiores deban ser examinados de nuevo ante la Suprema Corte.

Hay motivos para suponer que los razonamientos que en seguida se desarrollan han de haber influido sobre la Convención por lo que se refiere a esta cláusula. La jurisdicción de apelación de la Suprema Corte (es

posible que se haya argumentado) comprenderá controversias que pueden resolverse de distintos modos, algunas de acuerdo con el *Common Law*, otras conforme al derecho civil. En las primeras, la revisión de la ley será lo único que le corresponderá a la Suprema Corte, hablando en términos generales; en las segundas, un nuevo examen de los hechos se ajusta a la costumbre y en algunos casos puede ser esencial a la conservación de la paz pública, entre ellos en los juicios sobre presas. Es necesario, por vía de consecuencia, que la jurisdicción de apelación se extienda en ciertos casos y con la mayor amplitud, a las cuestiones de hecho. Esta finalidad no se alcanzará exceptuando expresamente los casos juzgados por un jurado, porque en los tribunales de algunos Estados todas las controversias se ventilan de ese modo[58]; y esa excepción evitaría la revisión de los hechos, tanto en los casos precedentes como en aquellos en que sería inconveniente. Para evitar todos estos obstáculos, lo más seguro será una declaración general en el sentido de que la Suprema Corte posee jurisdicción en segunda instancia, tanto en materia de derecho como de hecho, con el agregado de que esta jurisdicción está sujeta a las excepciones y reglas que prescriba la legislatura nacional. Esto permitirá al gobierno configurarla de la manera que responda mejor a sus propósitos de justicia pública y de seguridad.

Cuando menos, la ojeada que hemos dado al problema elimina toda duda respecto de que la supuesta abolición de los jurados es sofística y falsa. La legislatura de los Estados Unidos tendría, ciertamente, plenos poderes para disponer que en las apelaciones ante la Suprema Corte no hubiese un nuevo examen de los hechos, cuando hubiese conocido de ellos un jurado en el procedimiento primitivo. Ésta sería indudablemente una excepción legítima; pero si debido a las razones ya expuestas, pareciera demasiado amplia, se podría limitarla únicamente a aquellas controversias que son materia del *Common Law* y se resuelven según el procedimiento de ese sistema.

En resumen, de las observaciones que se han hecho sobre las facultades del departamento judicial se desprende lo que sigue: que se ha circunscrito cuidadosamente a las controversias de que manifiestamente debe conocer la judicatura nacional; que al distribuir estas facultades, una pequeñísima parte

de jurisdicción original ha sido reservada a la Corte Suprema y el resto confiada a los tribunales subordinados; que la Suprema Corte poseerá jurisdicción de apelación, tanto con relación al derecho como a los hechos, en todos los casos que se le sometan, sujeta en ambos aspectos a cualesquiera excepciones y reglas que se juzguen aconsejables; que esta jurisdicción de apelación no suprime el juicio por jurados en ningún caso, y que bastará una medida ordinaria de prudencia e integridad en las asambleas nacionales para asegurarnos sólidas ventajas como consecuencia del establecimiento de la judicatura propuesta, sin exponemos a ninguno de los males a que se ha vaticinado que dará origen.

PUBLIO

(Alexander Hamilton parece ser el autor de este escrito)

NÚMERO 82

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La institución de un nuevo gobierno, sea cual fuere el cuidado o la prudencia que presidan esa labor, hace nacer indefectiblemente problemas intrincados y delicados; y es de esperarse que éstos surgirán con especialidad en el caso de una Constitución que se funda en la incorporación total o parcial de cierto número de soberanías distintas. Sólo el tiempo puede madurar y perfeccionar tan complejo sistema, aclarar la importancia de cada una de las partes y ajustarlas unas a otras para que formen un todo consistente y armonioso.

De esta naturaleza son consiguientemente los problemas que han surgido con motivo del plan propuesto por la Convención, particularmente en lo que concierne al departamento judicial. Los principales de ellos se relacionan con la situación de los tribunales de los Estados frente a las controversias que han de ser sometidas a la jurisdicción federal. ¿Tendrá ésta el carácter de exclusiva o han de poseer aquellos tribunales una jurisdicción concurrente? ¿Si es así, en qué relación quedarán con los tribunales nacionales? He aquí preguntas que encontramos en labios de hombres sensatos y que merecen ciertamente nuestra atención.

Los principios establecidos en un artículo anterior nos enseñan que los Estados retendrán todas las facultades preexistentes, que no se deleguen exclusivamente a la cabeza federal y que esta delegación exclusiva, sólo puede existir en alguno de tres casos: cuando una facultad exclusiva se concede expresamente a la Unión, o cuando se le otorga una potestad

particular determinada y se prohíbe a los Estados el ejercicio de una semejante, o cuando se le extiende a la Unión un poder con el cual resultaría completamente incompatible otro similar en manos de los Estados. Aunque es verosímil que estos principios no se apliquen con igual fuerza al poder judicial que al legislativo, sin embargo, me inclino a pensar que en general son tan justos respecto a uno como respecto del otro. Y bajo esta impresión, sentaré como regla que los tribunales de los Estados retendrán la jurisdicción que ahora tienen, a menos de que aparezca que les ha sido retirada por uno de los modos que acabo de enumerar.

El único texto de la Constitución propuesta que parece limitar el conocimiento de las controversias de competencia federal a los tribunales de este orden, se encuentra en este párrafo: *el Poder Judicial de los Estados Unidos se depositará en una Suprema Corte y en los tribunales inferiores que el Congreso de tiempo en tiempo instituya y establezca*. Esto podría interpretarse que significa que sólo los tribunales supremos y los subordinados de la Unión estarán autorizados para decidir aquellas controversias que sean de su incumbencia; o sencillamente que indica que los órganos de la administración nacional de justicia serán la Suprema Corte y tantos tribunales subordinados como el Congreso considere conveniente designar; o en otras palabras, que los Estados Unidos deberían ejercer el poder judicial que se les ha conferido, a través de una Corte Suprema y de cierto número de tribunales inferiores pendientes de crearse. La primera excluye la jurisdicción concurrente de los tribunales de los Estados, en tanto que la segunda la admite; y como aquélla importaría una privación implícita de la potestad local, ésta me parece la explicación más natural y defendible. Pero esta doctrina de la jurisdicción concurrente sólo puede aplicarse libremente a aquellas clases de controversias sobre las cuales los tribunales de los Estados han tenido competencia. No resulta de igual evidencia con relación a los casos que pueden surgir de la Constitución a establecer o que serán privativos de esta; pues difícilmente puede considerarse que el hecho de no reconocer derechos de jurisdicción a los tribunales de los Estados en esos casos, sea una disminución de una facultad preexistente. Por lo tanto, no intento discutir que los Estados Unidos, al legislar sobre los objetos confiados a su dirección, no puedan atribuir a los tribunales federales

exclusivamente, la resolución de las controversias que surjan con motivo de ciertos ordenamientos, si esa medida se juzgase conveniente; lo que sostengo es que los tribunales de los Estados no serán privados de su jurisdicción primitiva, como no sea por lo que se refiere a la posibilidad de la apelación; e inclusive opino que en todos los casos en que no fueren excluidos expresamente por las futuras leyes de la legislatura nacional, esos tribunales conocerán normalmente de las controversias a que den nacimiento dichas leyes. Deduzco esto de la naturaleza misma del poder judicial, así como del carácter general del sistema. El poder judicial de todo gobierno va más allá de sus propias leyes, locales o municipales, y en los juicios civiles abarca todo lo que sea objeto de litigio entre las partes sometidas a su jurisdicción, aunque los motivos de la disputa se relacionen con las leyes de la región más distante del universo. Las del Japón, lo mismo que las de Nueva York, pueden suministrar a nuestras cortes temas de discusiones jurídicas. Si además de esto consideramos que los gobiernos de los Estados y el gobierno nacional son, en realidad, sistemas afines y partes de un todo, parece irrebatible la conclusión de que los tribunales locales poseerían jurisdicción concurrente en todas las controversias que surjan con motivo de las leyes de la Unión, cuando no se prohíba de modo expreso.

A este propósito se nos presenta otra cuestión: ¿Qué relación existiría entre los tribunales nacionales y los de los Estados en estas ocasiones de jurisdicción concurrente? Respondo que seguramente se establecería el derecho de apelar de sus decisiones ante la Corte Suprema de los Estados Unidos. La Constitución, en términos inequívocos, otorga a la Suprema Corte jurisdicción en segunda instancia en todos los casos de jurisdicción federal que enumera, de que no deba conocer desde su origen, y no existe una sola expresión que limite su campo de acción a los tribunales federales inferiores. Sólo procede tener en cuenta los objetos de la apelación, no los tribunales contra los cuales se apela. Basándose en esta circunstancia y en la naturaleza de las cosas, debe interpretarse que la apelación se extiende a los tribunales de los Estados. O se admite esta solución, o bien los tribunales locales tendrán que ser excluidos de toda jurisdicción concurrente en los asuntos de interés nacional, ya que, de lo contrario, la autoridad judicial de

la Unión podría ser eludida a voluntad por todo demandante o acusador. Ni una ni otra de estas consecuencias deberían acogerse sino en el caso de que fuera inevitable; la última sería enteramente inadmisible, ya que frustraría varios de los propósitos más importantes y manifiestos del gobierno en proyecto, entorpeciendo esencialmente sus medidas. Tampoco veo el menor fundamento para semejante suposición. De acuerdo con una observación formulada anteriormente, los sistemas nacional y locales han de considerarse como un todo[59]. Los tribunales de los Estados serán evidentemente los auxiliares naturales para la ejecución de las leyes de la Unión, y la apelación en contra de sus resoluciones procederá con la misma naturalidad ante el tribunal destinado a unificar y asimilar los principios de la justicia nacional y las reglas de las decisiones nacionales. El fin evidente del plan de la Convención estriba en que todas las controversias de las categorías especificadas, debido a poderosas razones de interés público, sean resueltas desde la primera instancia o en definitiva por los tribunales de la Unión. Por esta causa, restringir las expresiones generales que atribuyen a la Suprema Corte jurisdicción de apelación, a los recursos que provengan de los tribunales federales subordinados, en vez de recursos que provengan de los tribunales de los Estados, significaría cercenar la amplitud de los términos empleados y subvertir su intención, contrariamente a toda sana regla de interpretación.

¿Pero sería admisible el recurso de apelación de los tribunales de los Estados a los juzgados federales inferiores? Ésta es otra de las cuestiones que han surgido, y más difícil que la anterior. Las consideraciones siguientes apoyan una respuesta afirmativa. En primer lugar, el plan de la Convención autoriza a la legislatura nacional *para constituir tribunales inferiores a la Suprema Corte*[60]. En segundo lugar, declara que *el Poder Judicial de los Estados Unidos se depositará en una Suprema Corte y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca* y a continuación procede a enumerar los casos a los que ha de extenderse este poder judicial. Más adelante divide la jurisdicción de la Suprema Corte en original y de apelación, pero no define la de los tribunales subordinados. Los únicos lineamientos que proporciona respecto de ellos, consisten en que serán *inferiores a la Suprema Corte* y en que no deberán traspasar los

límites fijados a la judicatura federal. No se declara si su autoridad se ejercerá en primera instancia, en segunda o en ambas. Tal parece que todo esto se deja al arbitrio de la legislatura. Y siendo este el caso, no percibo ningún impedimento por el momento para que se establezca que de los tribunales de los Estados se podrá apelar ante los tribunales nacionales subordinados, y sí puedo concebir muchas ventajas que serían consecuencia de este poder. Disminuiría la necesidad de multiplicar los tribunales federales y haría posibles arreglos encaminados a reducir la jurisdicción de apelación de la Suprema Corte. En esta forma los tribunales de los Estados podrían hacerse cargo de un mayor número de controversias federales, y se conseguiría que las apelaciones, en la mayor parte de los casos en que se considerase conveniente, se interpusiesen ante los juzgados de distrito de la Unión, en vez de llevarse de los tribunales locales hasta la Suprema Corte.

PUBLIO

(Parece ser Alexander Hamilton el autor de este escrito)

NÚMERO 83

AL pueblo del Estado de Nueva York:

La objeción contraria al plan de la Convención que ha tenido más éxito en este Estado, y tal vez en varios de los restantes, es la relacionada con la falta de una disposición constitucional que ordene el juicio por jurados en los asuntos civiles. Repetidas veces se ha llamado la atención sobre la forma poco sincera en que esta objeción se presenta habitualmente, a pesar de lo cual sigue siendo tema principal en los escritos y los discursos de los opositores del proyecto. El simple silencio de la Constitución respecto a las causas civiles, es interpretado como la abolición del juicio por jurados, y las declamaciones a que ha servido de pretexto están cuidadosamente amañadas para infundir la persuasión de que la pretendida abolición es completa y universal, extendiéndose no sólo a toda clase de causas civiles, sino inclusive a las criminales. Discutir respecto a las últimas, sin embargo, sería tan vano y estéril como el intentar probar en serio, la existencia de la materia, o como demostrar cualquiera de esas proposiciones que obligan a la convicción por virtud de su evidencia interna, cuando se expresan en lenguaje adecuado para comunicar su sentido.

Respecto a las causas civiles se han empleado sutilezas demasiado desdeñables para que merezcan ser refutadas, con la finalidad de apoyar la suposición de que cuando no se establece una cosa, queda enteramente abolida. Todo hombre de juicio percibirá desde luego la diferencia entre d silencio y la abolición. Pero como los inventores de esta falacia han pretendido apoyarla en ciertas máximas legales en materia de

interpretación, a las que han desviado de su significación auténtica, no será quizás del todo inútil explorar el terreno en que se asientan.

Las máximas que invocan son del tenor siguiente: *La especificación de circunstancias particulares implica la exclusión de las generales* -o bien-, *la expresión de una cosa, equivale a la exclusión de otra*. Por lo tanto, dicen, como la Constitución ha establecido el juicio por jurados en los casos criminales y guarda silencio respecto a los civiles, este silencio importa la prohibición implícita del juicio por jurados tratándose de estos últimos.

Las reglas de interpretación jurídica son normas de sentido común, adoptadas por los tribunales para la inteligencia de las leyes. Por consiguiente, la prueba genuina de que se apliquen correctamente reside en su conformidad con la fuente de donde proceden. Sentado lo anterior, permitidme que pregunte si está de acuerdo con el sentido común el suponer que una disposición que obliga al poder legislativo a confiar al jurado los juicios criminales, lo priva de su derecho a autorizar o permitir ese sistema procesal en otros casos. ¿Es natural imaginar que el mandato de hacer una cosa valga como prohibición de hacer otra, para la que se estaba facultado previamente y que no es incompatible con la que se ordena hacer? Si semejante suposición no es natural ni razonable, tampoco puede ser conforme a la razón mantener que el precepto que impone el juicio por jurado en ciertos casos, implica su prohibición en otros.

El poder de constituir tribunales es el de prescribir el sistema del procedimiento, y, en consecuencia, si nada se dijera en la Constitución respecto a los jurados, la legislatura se hallaría en libertad de adoptar esa institución o de prescindir de ella. Esta facultad discrecional se halla restringida por lo que hace a las causas criminales por el mandato expreso del juicio por jurados para estos asuntos, pero por supuesto subsiste íntegra con relación a las causas civiles, puesto que sobre ellas hay un silencio absoluto. La especificación de la obligación de juzgar todas las causas criminales de un modo especial, excluye ciertamente la necesidad o la obligación de emplear el mismo sistema en las causas civiles, pero no suprime el poder de la legislatura para utilizarlo si le pareciese oportuno. Por lo tanto, el pretender que la legislatura nacional no gozaría de plena

libertad para someter todas las causas civiles de competencia federal a la resolución de jurados está desprovisto de todo fundamento honrado.

De estas observaciones se saca la siguiente conclusión: que no se aboliría el juicio por jurados en los casos civiles, y que el uso que se ha intentado hacer de las máximas citadas, es contrario a la razón y al sentido común y, por lo tanto, inadmisible. Inclusive si esas máximas tuvieran un sentido técnico preciso, que correspondiera en esta ocasión a la idea de quienes se sirven de ellas, lo cual no es el caso, seguirían siendo inaplicables a la constitución de un gobierno. En relación con esta materia, el sentido natural y obvio de sus preceptos constituye el verdadero criterio interpretativo, independientemente de cualesquiera reglas técnicas.

Habiendo demostrado que las máximas citadas no apoyan el uso que se hace de ellas, procuremos ahora desentrañar su verdadero significado y el efecto que propiamente les corresponde. La mejor manera de logrado es con algunos ejemplos. El plan de la Convención declara que el poder del Congreso o, en otras palabras, de la legislatura nacional, abarcará ciertos casos que se enumeran. Esta especificación de circunstancias particulares excluye evidentemente toda pretensión de establecer una autoridad legislativa general, porque la concesión afirmativa de poderes especiales sería absurda, tanto como inútil, si se tratase de conceder una autoridad general.

De igual modo la autoridad judicial de las judicaturas federales ha de comprender, según enuncia la Constitución, ciertos casos que se especifican con particularidad. La expresión de estos casos marca los límites precisos, más allá de los cuales los tribunales federales no pueden extender su jurisdicción, porque estando enumerados los objetos de su competencia, la especificación sería nugatoria si no excluyese toda pretensión de una potestad más amplia.

Estos ejemplos bastan para dilucidar el significado de las palabras que se han mencionado y para indicar de qué modo deben utilizarse. (Pero para que no haya equívocos en este punto añadiré aún otro caso con el objeto de demostrar el uso correcto de ellas y el abuso de que han sido objeto.) Supongamos que conforme a las leyes de este Estado una mujer casada fuera incapaz de disponer de sus bienes y que la legislatura, considerando

esto como un mal, resolviera que dispusiese de sus bienes por medio de una escritura firmada en presencia de un magistrado. En este caso no hay duda de que la especificación equivaldría a la exclusión de cualquier otro modo de trasmitir el dominio, pues no teniendo la mujer el derecho previo de enajenar sus propiedades, la especificación determina el modo preciso de que puede valerse para ese objeto. Pero supongamos además que en otra parte de la ley que imaginamos, se declarase que ninguna mujer ha de disponer de bienes que alcancen determinado valor sin el consentimiento de tres de sus parientes más próximos, demostrado con el hecho de firmar la escritura; ¿podría inferirse de esta regla que una mujer casada no podría obtener el consentimiento de sus parientes respecto de una escritura en que cediera bienes de un valor inferior? Semejante proposición es demasiado absurda para merecer una refutación y, sin embargo, ésta es precisamente la que han sentado los que sostienen que el juicio por jurados en los negocios civiles ha sido abolido, porque se establece expresamente en los casos criminales.

De estas observaciones debe resaltar incontrovertiblemente la verdad de que el juicio por jurados no se suprime en ningún caso en la Constitución propuesta, y de que en esas controversias entre individuos en las que es probable que se interese la gran masa del pueblo, esa institución continuará precisamente en la misma situación que ocupa por virtud de las constituciones de los Estados (y no será alterada ni modificada en lo más mínimo por la adopción del plan que examinamos). Esta aserción se funda en que la judicatura nacional no tendrá competencia sobre dichas controversias, las cuales evidentemente seguirán resolviéndose exclusivamente por los tribunales locales como hasta ahora, con arreglo al procedimiento que prescriban las constituciones y leyes de los Estados. Todos los litigios concernientes a tierras, excepto cuando se trate de pretensiones que se funden en concesiones provenientes de distintos Estados, así como todas las demás controversias entre los ciudadanos del mismo Estado, a no ser que estén ligadas con violaciones positivas de los artículos de unión, realizadas por actos de las legislaturas de los Estados, caerán bajo la jurisdicción exclusiva de los tribunales locales. Añádase a esto que las causas de almirantazgo y casi todas las que pertenecen a la

jurisdicción de equidad, pueden resolverse, conforme a nuestro sistema de gobierno, sin intervención de un jurado; la conclusión general será que esta institución, tal como existe hoy día, no puede resultar dañada por la reforma que se proyecta en la organización política.

Aunque los amigos y los adversarios del plan de la Convención no lograron ponerse de acuerdo sobre ninguna otra cosa, al menos convienen en el valor que atribuyen al juicio por jurados; o si es que alguna diferencia existe entre ellos, consiste en esto: los primeros lo consideran como una preciosa salvaguardia de la libertad, en tanto que para los segundos representa el paladión mismo de un gobierno libre. Por mi parte, cuanto más cuidadosamente he observado los efectos de esta institución, mayores razones he encontrado para estimarla en sumo grado; y sería superfluo examinar hasta qué punto merece que se la considere útil o esencial en una República representativa o cuánto más necesaria es como defensa contra las opresiones de un monarca hereditario, que como barrera contra la tiranía de los magistrados populares en un gobierno del mismo género. Las discusiones de esta índole serían más interesantes que beneficiosas, ya que todos estamos convencidos de la utilidad de la institución y de lo mucho que favorece a la libertad. Pero debo reconocer que no discierno claramente una relación tan estrecha entre la existencia de la libertad y el juicio por jurados en los casos civiles. Las acusaciones arbitrarias, los métodos arbitrarios en los procesos por supuestas ofensas, los castigos arbitrarios sobre la base de sentencias condenatorias igualmente injustas, me han parecido siempre los grandes instrumentos del despotismo judicial, y todos ellos se relacionan con el procedimiento penal. El juicio por jurados en los procesos criminales, con ayuda de la ley de *habeas corpus*, parece que es el único que tiene que ver con estas cuestiones. A ambos provee el plan de la Convención de la manera más amplia.

Se ha observado que los juicios ante un jurado constituyen una protección contra el ejercicio opresivo del poder tributario. Esta observación merece ser investigada.

Es evidente que no puede influir sobre la legislatura por lo que hace al monto de los impuestos por establecer, a los objetos que gravarán o a la regla que normara su repartición. Si ha de ejercer alguna influencia, será

sobre la manera de efectuar la recaudación y sobre la conducta de los funcionarios encargados de la aplicación de las leyes tributarias.

Respecto al sistema de recaudación en este Estado, y conforme a nuestra Constitución, el juicio por jurados ha caído en desuso como regla general. Los impuestos se suelen recaudar por el procedimiento sumario consistente en embargar y rematar, de manera parecida a la empleada para el cobro de rentas. Y todo el mundo reconoce que esto es esencial para la eficacia de las leyes tributarias. Las dilaciones del procedimiento en un litigio ante los tribunales, con el fin de hacer efectivos los impuestos asignados a los diversos individuos, no llenarían las exigencias del público ni resultarían favorables a los ciudadanos. Ocasionarían a menudo una acumulación de costas más onerosa que el importe primitivo de la contribución por recaudar.

En cuanto a la conducta de los funcionarios fiscales, la disposición a favor del juicio por jurados en los asuntos criminales aportará la garantía que se busca. Todo abuso intencional de parte de una autoridad pública, que redunda en la opresión de los súbditos, y toda clase de conclusiones, son delitos contra el gobierno, que exigen el encausamiento y castigo de las personas que los cometen, en los términos que procedan según las circunstancias de cada caso.

La bondad del juicio por jurados en los casos civiles, parece depender de circunstancias ajenas a la conservación de la libertad. El argumento más fuerte en su favor consiste en que protege contra la corrupción. Como siempre hay más tiempo y mejores oportunidades para interesar a un cuerpo permanente de magistrados que a un jurado que se reúne especialmente en cada ocasión, se supone con fundamento que las malas influencias se abrirán paso más fácilmente en el caso del primero que del último. Sin embargo, hay otras consideraciones que disminuyen la fuerza de ésta. El alguacil mayor, que es el encargado de convocar los jurados ordinarios, y los secretarios de los juzgados, que nombran a los jurados especiales, son funcionarios permanentes que actúan aisladamente, y tal vez más accesibles a la corrupción que los jueces, los cuales forman un cuerpo colectivo. No es difícil comprender que estos funcionarios podrían elegir jurados que secundasen los propósitos de una de las partes tan eficazmente como una

magistratura venal. En segundo lugar, es lógico suponer que sería más sencillo sobornar a los miembros del jurado, a quienes se toma indistintamente de la masa pública, que a hombres escogidos por el gobierno por su probidad y buena reputación. Pero pese a estas posibilidades, el juicio por jurados sigue siendo un valioso freno contra la corrupción. Multiplica considerablemente los obstáculos que impiden que tenga éxito. Tal como están ahora las cosas, sería necesario corromper al tribunal junto con el jurado; porque donde el jurado se equivoca patentemente, el tribunal, por regla general, permite un segundo juicio, y en la mayoría de los casos resultaría de poca utilidad negociar secretamente con el jurado si no se cuenta asimismo con el tribunal. Con esto se tiene una doble garantía, y desde luego se percibirá que este complicado sistema tiende a conservar la pureza de ambas instituciones. La acumulación de obstáculos disuade de intentar corromper la integridad de cualquiera de ellas. Las tentaciones de venalidad a que habrán de resistir los jueces serán menores sin duda cuando se requiere la cooperación del jurado, que si ellos solos hubieran de decidir todas las controversias.

Por eso, a pesar de las dudas que he manifestado respecto a que el jurado en las causas civiles sea esencial a la libertad, admito que en casi todos los casos, cuando se halla debidamente reglamentado, constituye un método excelente para resolver las cuestiones sobre propiedad; y que sólo por este motivo merecería una disposición constitucional en su favor, si fuera posible fijar los límites a los que debería ceñirse. Sin embargo, hay una gran dificultad para lograrlo en todos los casos, y los hombres a quienes no ciegue el entusiasmo tendrán que hacerse cargo de que en el gobierno federal, que es una mezcla de sociedades cuyas ideas e instituciones en relación con este asunto varían notablemente, esa dificultad adquiere grandes proporciones. Por mi parte, cada vez que vuelvo sobre el tema me convenzo más de la realidad de los obstáculos que, según sabemos de fuentes autorizadas, impidieron insertar en el plan de la Convención una cláusula a este respecto.

Generalmente no se comprende la gran diferencia que existe entre los distintos Estados en lo tocante a los límites del juicio por jurados en asuntos civiles, y como ha de ejercer una influencia considerable sobre la sentencia

que debemos pronunciar sobre la omisión que suscita reproches, se hace necesario explicarla. En este Estado, nuestras instituciones judiciales se asemejan, más que en ningún otro, a las de la Gran Bretaña. Tenemos tribunales de *Common Law*, tribunales para asuntos de sucesiones (análogos en ciertos asuntos a los tribunales espirituales de Inglaterra), un tribunal de almirantazgo y un tribunal de equidad. Únicamente en los tribunales de *Common Law* prevalece el juicio por jurados, y esto con algunas excepciones. En todos los demás preside un solo juez y los procedimientos se ajustan en general al derecho civil o al derecho canónico, sin intervención de un jurado[61]. En Nueva Jersey existe un tribunal de equidad que procede como el nuestro, pero no tribunales de almirantazgo ni para sucesiones, en el sentido con que nosotros los hemos establecido. En ese Estado, los tribunales de *Common Law* tienen competencia sobre las controversias que entre nosotros deben resolverse por los tribunales de almirantazgo y de herencias y, naturalmente, el juicio por jurado posee más amplitud en Nueva Jersey que en Nueva York. En Pensilvania se acentúa esta situación, ya que no hay tribunal de equidad en ese Estado y sus tribunales de *Common Law*, tienen jurisdicción de equidad. Posee un tribunal de almirantazgo, pero no el de sucesiones, al menos del modelo de los nuestros. Delaware ha imitado a Pensilvania al respecto. Maryland se parece más a Nueva York, como también Virginia, con la diferencia de que este último posee varios jueces de equidad. Carolina del Norte presenta más afinidades con Pensilvania, y Carolina del Sur con Virginia. Creo, sin embargo, que en algunos de los Estados que poseen tribunales separados de almirantazgo, un jurado juzga las causas de que les toca conocer. En Georgia sólo hay tribunales de *Common Law*, y huelga decir que se puede apelar del veredicto de un jurado ante otro, llamado *jurado especial*, para el nombramiento del cual se ha señalado un procedimiento especial. En Connecticut no hay tribunales distintos de almirantazgo ni de equidad y los de sucesiones no tienen jurisdicción contenciosa. Sus tribunales de *Common Law* poseen jurisdicción sobre las causas de almirantazgo y, hasta cierto punto, jurisdicción de equidad. En los casos importantes su asamblea general constituye el único tribunal de equidad. En Connecticut, por lo tanto, el juicio por jurados se extiende en la práctica más que en cualquiera

de los Estados mencionados anteriormente. Creo que en este aspecto Rhode Island está poco más o menos en la misma situación que Connecticut. Massachusetts y Nuevo Hampshire se hallan en una condición parecida, en lo que se refiere a la reunión de las jurisdicciones de derecho, de equidad y de almirantazgo. En los cuatro Estados del Este, el juicio por jurados no sólo se asienta en una base más amplia que los demás, sino que ostenta una peculiaridad desconocida, en toda su amplitud, en ellos. Existe una apelación de oficio de un jurado a otro hasta que de tres veredictos coincidan dos en el mismo sentido.

De este bosquejo se desprende que existe una diversidad de importancia, tanto en la modificación como en la amplitud de la institución del juicio por jurados en los casos civiles, en los diferentes Estados; y de este hecho surgen las siguientes obvias reflexiones:

Primera, que la Convención no habría podido adoptar una regla general que correspondiese a las circunstancias de todos los Estados, y;

Segunda, que, más o menos, lo mismo se habría arriesgado si se hubiese tomado por norma el sistema de un Estado que, omitiendo toda disposición sobre la materia y dejándola, como se ha hecho, a la reglamentación del legislativo.

Las proposiciones que se han hecho con el objeto de suplir la omisión han servido más bien para poner de relieve las dificultades que presenta que para apartarlas. La minoría de Pensilvania ha propuesto al efecto este modo de expresión: *El juicio por jurados continuará como hasta ahora*, y sostengo que esto resultaría sin sentido y nugatorio. Los Estados Unidos, en su carácter individual o colectivo, son el objeto al que debe entenderse necesariamente que se refieren todas las prevenciones generales contenidas en la Constitución. Ahora bien, es evidente que aunque el juicio por jurados es conocido en cada Estado, si bien con diversas limitaciones, en los Estados Unidos, como tales, es totalmente desconocido en este momento, ya que el gobierno federal actual no posee poder judicial alguno y, por lo tanto, no hay precedentes adecuados ni una organización anterior a los que pudiera aplicarse el término hasta ahora. Estaría, consiguientemente, desprovisto de toda significación precisa y su misma vaguedad lo haría ineficaz.

Así como, por una parte, la redacción de la cláusula no respondería a la intención de quienes la proponen, por la otra, si es que comprendo exactamente dicha intención, sería intrínsecamente inconveniente. Supongo que estriba en que las controversias ante los tribunales federales se juzguen por jurado, si en el Estado donde reside el tribunal es esa forma de juicio la usada en los tribunales locales, es decir, las causas de almirantazgo se verían en Connecticut por un jurado y en Nueva York sin él. El caprichoso efecto de un sistema procesal tan desigual en los mismos casos y bajo el mismo gobierno sería por sí solo suficiente para indisponer contra él a toda persona de buen juicio. El que la controversia se ventilara ante un jurado o sin éste dependería en numerosísimos casos de la situación accidental del tribunal y de las partes.

No es ésta, sin embargo, a mi modo de ver, la objeción más grave. Tengo el profundo y firme convencimiento de que existen muchos casos en que el juicio por jurados resulta poco deseable. Estimo que ocurre así sobre todo en los casos que interesan a la paz del país con las naciones extranjeras, esto es, en casi todos los casos en que las cuestiones dependen del derecho internacional. De esta índole son, entre otras, las controversias referentes a las presas. Los jurados no pueden reputarse competentes para investigaciones que requieren un conocimiento completo de las leyes y costumbres de otros países, y con frecuencia cederán a ciertas impresiones que les impedirían tener en cuenta las consideraciones de política general que debieran orientar sus indagaciones. Existiría siempre el peligro de que sus decisiones infringieran los derechos de otras naciones, dando con esto ocasión a represalias y a la guerra. Aunque a los jurados sólo les corresponde resolver las cuestiones de hecho, casi siempre las consecuencias jurídicas se hallan ligadas tan de cerca con los hechos que se hace imposible separarlas.

La observación relativa a las controversias sobre presas adquiere mayor importancia si se recuerda que el método de resolverlas ha merecido ser reglamentado especialmente por varios tratados celebrados entre distintas potencias de Europa y que, con arreglo a esos tratados, dichas controversias se resuelven en última instancia, en la Gran Bretaña, por el rey en persona en su consejo privado, el cual vuelve a estudiar tanto los hechos cuanto el

derecho. Basta esta circunstancia para demostrar lo impolítico de incluir en la Constitución un precepto que obligaría al gobierno nacional a tomar a los de los Estados como modelos en el punto que examinamos, y el peligro de estorbar su funcionamiento con prescripciones constitucionales cuya conveniencia no es indisputable.

Estoy firmemente convencido asimismo de las notorias ventajas que resultan de separar la jurisdicción de equidad y la de derecho y de que sería impropio confiar al jurado las controversias que corresponden a la primera. El objeto principal y primario de un tribunal de equidad es conceder un remedio en casos extraordinarios, que constituyen excepciones[62] a las reglas generales. El unir la jurisdicción sobre esos casos a la jurisdicción ordinaria tendería por fuerza a trastornar las reglas generales y a hacer que cada caso que surgiera fuera objeto de una determinación especial, mientras que la separación produce el efecto de que una de ellas vigile a la otra y la contenga en los límites convenientes. Además, las circunstancias que concurren en los casos de que conocen los tribunales de equidad son con frecuencia tan delicadas e Intrincadas que resultan incompatibles con la índole de los juicios por jurados. Requieren a menudo tan largas y cuidadosas investigaciones y reflexiones que no podrían llevarlas a cabo hombres arrancados a su trabajo y obligados a llegar a una decisión antes de que se les permita reanudarlo. La sencillez y rapidez que caracterizan ese sistema de enjuiciamiento exigen que la cuestión para resolver se reduzca a puntos concretos y claros; en tanto que los litigios que abundan en los tribunales de equidad comprenden frecuentemente una larga serie de detalles nimios y desligados entre sí.

Es cierto que la separación de las jurisdicciones de equidad y de derecho es peculiar del sistema jurídico inglés, que ha sido el modelo seguido en varios Estados. Pero es igualmente cierto que dondequiera que se han reunido ambas jurisdicciones el juicio por jurados ha desaparecido, y la separación es esencial para que esa institución no pierda su prístina pureza. La índole de un tribunal de equidad permite fácilmente que su jurisdicción se extienda a las cuestiones de derecho, pero puede sospecharse que el intento de extender la jurisdicción de los tribunales de derecho estricto a los tribunales de equidad no sólo produciría los beneficios que se

derivan de los tribunales especiales de este ramo, tal como se hallan establecidos en este Estado, sino que tenderá a transformar gradualmente la naturaleza de dichos tribunales de derecho, minando el juicio por jurados, al introducir cuestiones demasiado complicadas para que sean resueltas conforme a ese sistema.

Estas razones parecieron concluyentes para no admitir la incorporación de los sistemas de todos los Estados al formar la judicatura nacional, como puede conjeturarse que era la intención de la minoría de Pensilvania. Examinemos ahora hasta qué punto la proposición de Massachusetts podría remediar el supuesto defecto.

Dice así: *En las controversias civiles entre ciudadanos de distintos Estados, toda cuestión de hecho que se suscite con motivo de acciones de Common Law puede juzgarse por jurados si ambas partes, o una de ellas, lo solicitan*.

En el mejor de los casos, esta proposición está limitada a una categoría de controversias y se justifica deducir que la Convención de Massachusetts la consideró como la única clase de causas federales a las que convenía el juicio por jurados, o bien que si desearon una cláusula más amplia, no encontraron el modo de redactar alguna que respondiera mejor a sus fines. Si ocurrió lo primero, la omisión de una regla respecto a un objeto tan particular no puede considerarse nunca como una imperfección importante del sistema. Si fue lo segundo, viene a corroborar marcadamente la extrema dificultad del problema.

Pero no es esto todo. Si atendemos a las observaciones que ya hicimos respecto a los tribunales existentes en los distintos Estados de la Unión y a los diferentes poderes que ejercitan, se pondrá en claro que no hay expresiones más vagas e imprecisas que las que se han utilizado para caracterizar esa especie de controversias que se desea autorizar que sean llevadas ante un jurado. En este Estado, los límites entre las acciones del *Common Law* y las acciones de la jurisdicción de equidad se hallan establecidos de acuerdo con las reglas que prevalecen en Inglaterra en esta materia. En muchos de los otros Estados, los límites son menos precisos. En algunos, cada causa ha de verse en un tribunal de *Common Law* y por ese motivo toda acción puede considerarse como acción de *Common Law*, que

ha de ser resuelta por un jurado si ambas partes, o cualquiera de ellas, lo prefieren. De aquí que aceptar esta proposición produciría la misma irregularidad y confusión que ya he señalado serían el resultado de la regla propuesta por la minoría de Pensilvania. En un Estado una controversia sería fallada por el jurado, si ambas partes, o una de ellas, lo pidiesen; pero en otro, una causa exactamente similar tendrá que ser resuelta sin intervención de un jurado, porque las judicaturas locales varían en el punto relativo a la jurisdicción de *Common Law*.

Es evidente, por lo tanto, que la proposición de Massachusetts en este punto no puede servir de regla general, mientras los Estados no adopten un plan uniforme por lo que respecta a los límites entre las jurisdicciones de *Common Law* y de equidad. Es ardua la tarea de confeccionar un plan semejante, para madurar el cual serían necesarios mucho tiempo y reflexión. Sería dificilísimo, si no ya imposible, sugerir una regla general aceptable para todos los Estados de la Unión, o que se ajuste perfectamente a las distintas instituciones regionales.

Puede preguntarse: ¿por qué no haberse referido a la constitución de este Estado, cuyos méritos he reconocido, adoptándola como norma para los Estados Unidos? Contesto que no es muy probable que los demás Estados sustentaran acerca de nuestras instituciones la misma opinión que nosotros. Es lógico suponer que se hallan más de acuerdo con las suyas y que cada uno lucharía para que fueran preferidas. Si la Convención hubiera pensado en que un Estado sirviera de modelo al conjunto, su adopción por ese cuerpo se habría dificultado por la predilección de cada representación para su propio gobierno; y constituye una incógnita saber a cuál de los Estados se habría tomado por modelo. Ha quedado demostrado que muchos no servirían para el caso. Y debe ser objeto de conjeturas si, tomando en cuenta todas las circunstancias, se habría preferido la de Nueva York, o bien la de otro Estado. Pero admitiendo que la Convención hubiese podido elegir con acierto, quedaba, no obstante, un serio peligro de que los demás Estados se manifestasen celosos o disgustados ante la preferencia mostrada hacia las instituciones de uno de ellos. Los enemigos del plan se hallarían ante un magnífico pretexto para excitar una multitud de prejuicios locales

en su contra, que es verosímil que habrían puesto en grave riesgo su adopción final.

Para evitar las dificultades de una definición de los casos que deben ser materia del juicio por jurados, algunas personas de carácter entusiasta han sugerido que se pudo haber insertado una disposición en que se estableciera para todos los casos susceptibles de presentarse. No creo que puedan encontrarse precedentes para esta medida en ningún miembro de la Unión; y las consideraciones expuestas al discutir la proposición de la minoría de Pensilvania deben persuadir a todo espíritu sensato de que la institución del juicio por jurados en todos los casos habría constituido un error imperdonable.

En resumen, cuanto más se estudia, más ardua tiene que parecer la tarea de formular un precepto de manera que no diga tan poco que no llene el propósito perseguido, ni tanto que resulte inconveniente; o que no hiciera nacer nuevos motivos de oposición al grandioso y esencial objetivo de edificar un gobierno nacional fuerte y firme.

No puedo menos de abrigar la idea, por otra parte, de que los diferentes aspectos en que hemos situado la cuestión en el curso de estas observaciones deben contribuir eficazmente a desvanecer los temores que pueden haber abrigado las personas de buena fe. He tratado de demostrar mediante ellas que para la protección de la libertad sólo importa realmente el jurado en las causas criminales, establecido con la amplitud necesaria en el plan de la Convención; que inclusive en la gran mayoría de las controversias civiles, precisamente en aquellas que interesan a la gran masa de la comunidad, ese sistema procesal continuará en toda su fuerza tal como lo disponen las constituciones de los Estados, sin que el plan de la Convención lo modifique o influya sobre él; que en ningún caso lo suprime[63] dicho plan y que existen grandes dificultades, si no ya insuperables, para dar a este problema una solución precisa y apropiada en una Constitución destinada a regir a los Estados Unidos.

En esta materia, los mejores jueces serán los que menos se preocupen de que la Constitución prevenga el juicio por jurados en los casos civiles y los más dispuestos a admitir que los cambios a que está continuamente sujeta la sociedad humana pueden aconsejar más adelante otro sistema para resolver

las cuestiones relativas a la propiedad en muchos casos en que actualmente se emplea aquel sistema de enjuiciamiento. Por mi parte, reconozco estar convencido de que aun en este Estado podría extenderse con ventaja en algunos casos a los que no es aplicable ahora, y suprimirse en otros con el mismo provecho. Unánimemente se acepta por los hombres razonables que no es conveniente que prive sin excepción alguna. Los ejemplos de innovaciones que reducen sus límites tradicionales, tanto en estos Estados como en la Gran Bretaña, fundan la suposición de que la amplitud que poseía anteriormente ha resultado perjudicial en la práctica y dan lugar a pensar que la experiencia puede revelar la utilidad y conveniencia de hacer otras excepciones en el futuro. Pienso que resulta imposible, por la naturaleza misma del asunto, fijar el punto en que es conveniente que se detengan los efectos de esta institución, y para mí esto es una razón convincente para dejar el asunto a la resolución de la legislatura.

Así se comprende claramente en la Gran Bretaña en la actualidad y lo propio ocurre en el Estado de Connecticut; a pesar de lo cual podemos afirmar que en este Estado el campo del juicio por jurados se ha reducido más, desde la Revolución, que en Connecticut o en Inglaterra, no obstante lo que establece un artículo categórico de nuestra constitución. Puede añadirse que las invasiones en dicho campo han procedido generalmente de hombres que se empeñan en convencer al pueblo de que son los más ardientes defensores de la libertad popular, pero que rara vez han permitido que los obstáculos de carácter constitucional los detengan en el curso de los propósitos que persiguen. La verdad es que el espíritu general de un gobierno es lo único que se puede confiar fundadamente que producirá efectos permanentes. Las disposiciones especiales, aunque no son totalmente inútiles, tienen bastante menos virtud y eficacia de lo que se supone comúnmente; la falta de ellas no constituirá nunca para la gente de sano criterio una objeción decisiva en contra de un plan que muestra las características principales de un buen gobierno.

No hay duda de que resulta disonante y excesivo el afirmar que no se halla segura la libertad en una Constitución que establece el juicio por jurados en los casos criminales porque no hace lo propio en los civiles, cuando es notorio que en Connecticut, que ha sido siempre considerado

como el Estado más popular de la Unión, no existe ninguna disposición constitucional que provea a su establecimiento en ninguno de los dos casos.

PUBLIO

(Alexander Hamilton parece ser el autor de este escrito)

NÚMERO 84

AL pueblo del Estado de Nueva York:

En el curso del anterior examen de la Constitución me he ocupado de casi todas las objeciones que se han presentado en su contra y me he esforzado por refutarlas. A pesar de ello, quedan algunas que no era posible clasificar correctamente dentro de los temas especiales discutidos o que olvidé en el lugar que les correspondía. Las discutiré ahora; pero como la obra se ha alargado mucho, tendré muy en cuenta la necesidad de ser breve y expondré en un solo artículo todas mis observaciones sobre estos diversos puntos.

La más importante de las objeciones que me falta contestar es que el plan de la Convención no contiene una declaración de derechos. Entre las explicaciones que se han dado de esta circunstancia se ha observado en varias ocasiones que en el mismo caso se encuentran las constituciones de diversos Estados, y añado que entre ellos se halla Nueva York. No obstante esto, los enemigos que tiene el nuevo sistema en este Estado y que declaran sentir una admiración ilimitada hacia su Constitución, militan entre los partidarios más intemperantes de la declaración de derechos. Para justificar su celo en este asunto alegan dos cosas: primera, que aunque la Constitución de Nueva York no está precedida de una enumeración de los derechos del hombre contiene, sin embargo, más adelante, varias cláusulas a favor de determinados privilegios y derechos, que equivalen sustancialmente a lo mismo; segunda, que la Constitución adopta

íntegramente el *Common Law* y el derecho escrito de la Gran Bretaña, los cuales garantizan muchos otros derechos que no se expresan en ella.

A la primera, contesto que la Constitución propuesta por la Convención contiene, como la Constitución de este Estado, varias disposiciones de la índole descrita.

Independientemente de las que se relacionan con la estructura del gobierno, encontramos las siguientes:

Artículo 1° sección 3, cláusula 7: *La sentencia en los casos de acusación por delitos oficiales no tendrá otro efecto que la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier puesto honorífico, de confianza o remunerado que dependa de los Estados Unidos; pero la persona declarada culpable podrá ser acusada, enjuiciada, juzgada y castigada de acuerdo con la ley*. Sección 9 del mismo artículo, cláusula 2: *El privilegio del recurso de habeas corpus no se suspenderá, excepto cuando la seguridad pública lo requiera, en los casos de rebelión o invasión*. Cláusula 3: *No se expedirá ningún decreto que imponga penas y prive de derechos sin previo juicio ante los tribunales, ni ninguna ley ex post tacto*. Cláusula 7: *Los Estados Unidos no expedirán títulos de nobleza y ninguna persona que ocupe un puesto remunerado o de confianza podrá aceptar sin consentimiento del Congreso ningún regalo, emolumento, puesto o título de cualquier clase que sea, procedente de reyes, príncipes o Estados extranjeros*.

Artículo 3° sección 2, cláusula 3: *Todos los crímenes, excepto en los casos de responsabilidades oficiales, serán juzgados ante un jurado y el proceso tendrá lugar en el Estado donde los referidos crímenes se hayan cometido; pero si no se hubieren cometido en ningún Estado, el proceso se celebrará en el lugar o los lugares que el Congreso haya dispuesto por medio de una ley*. Sección 3 del mismo artículo: *La traición contra los Estados Unidos sólo podrá consistir en hacer la guerra contra ellos, o en adherirse a sus enemigos, prestándoles ayuda y apoyo. No se podrá condenar por traición a persona alguna, sin el testimonio de dos testigos del mismo hecho patente, o basándose en confesión hecha en audiencia pública*. Y cláusula 3 de la misma sección: *El Congreso estará facultado para establecer el castigo correspondiente a la traición, pero ninguna*

condena por traición podrá privar del derecho de heredar o de trasmitir bienes por herencia, ni producirá la confiscación, a no ser durante la vida de la persona a que se refiera.

Resulta muy discutible si estas disposiciones no poseen, en conjunto, la misma importancia que las que se encuentran en la Constitución de este Estado. El establecimiento del recurso *habeas corpus*, la prohibición de las leyes *ex post tacto* y de los títulos de nobleza, puntos acerca de los cuales no tenemos ninguna disposición correspondiente en nuestra Constitución, acaso proporcionan una mayor garantía para la libertad y el republicanismo que cualquiera de las allí contenidas. El hecho de calificar un acto de criminal después de que ha sido perpetrado o, en otras palabras, sujetar a los hombres a castigo por cosas que no infringían ninguna ley cuando se cometieron, y la práctica de los encarcelamientos arbitrarios, han sido, en todos los tiempos, el instrumento favorito y más formidable de la tiranía. Las observaciones del sensato Blackstone[64] respecto a los últimos, merecen ser recordadas:

Privar a un hombre de la vida -dice- o confiscar sus bienes por la violencia, sin que medien acusación ni proceso, sería un acto tan burdo y notorio de despotismo, que desde luego debe comunicar a toda la nación un sentimiento de alarma; pero encarcelar a una persona, llevándola en secreto a una prisión, donde sus sufrimientos se ignorarán u olvidarán, constituye una forma menos pública, menos notable y, por lo tanto, un instrumento más peligroso del gobierno arbitrario. Y como remedio para este funesto mal, elogia enfáticamente cada vez que se presenta la ocasión al habeas corpus, al que en un pasaje llama el baluarte de la Constitución Británica

65.

No hace falta explayarse en aclarar la importancia de la prohibición de los títulos de nobleza. Con razón puede llamársele *la piedra angular del gobierno republicano*, pues, mientras se mantenga, no puede existir un peligro serio de que el gobierno caiga en otras manos que las del pueblo.

A la segunda -esto es, a la pretendida adopción del *Common Law* y del derecho escrito por la Constitución- contesto que se les sujeta expresamente *a los cambios y disposiciones que la legislatura elabore de tiempo en tiempo respecto a ellos*. Están expuestos, por vía de consecuencia, a ser derogados en cualquier momento por el poder legislativo ordinario y no gozan, evidentemente, de una sanción constitucional. La única utilidad de la declaración consistió en confirmar el derecho antiguo y en desvanecer las dudas que pudo ocasionar la Revolución. Por tanto, esto no puede ser considerado como parte de una declaración de derechos, ya que en nuestras constituciones ésta tiene como finalidad limitar el poder del gobierno mismo.

Se ha observado con razón varias veces que las declaraciones de derechos son originalmente pactos entre los reyes y sus súbditos, disminuciones de la prerrogativa real en favor de fueros, reservas de derechos que no se abandonan al príncipe. De esa índole es la Carta Magna arrancada por los barones, espada en mano, al rey Juan. Y a esa clase pertenecen también las confirmaciones posteriores de esa Carta por los príncipes que siguieron, la *Petición de Derechos*, aceptada por Carlos I al comenzar su reinado; la *Declaración de derechos* presentada por los Lores y los Comunes al Príncipe de Orange en 1688, a la que después se dio la forma de una ley del parlamento, llamándola *Ley de Derechos*. Es evidente, por lo anterior, que, de acuerdo con su significado primitivo, no tienen aplicación en el caso de las constituciones, las cuales se fundan por hipótesis en el poder del pueblo y se cumplen por sus representantes y servidores inmediatos. Estrictamente hablando, el pueblo no abandona nada en este caso, y como lo retiene todo, no necesita reservarse ningún derecho en particular. *Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, con el objeto de asegurar los beneficios de la libertad a nosotros mismos y a nuestros*

descendientes, estatuimos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América. Aquí tenemos un reconocimiento de los derechos populares superior a varios volúmenes de esos aforismos que constituyen la distinción principal de las declaraciones de derechos de varios de nuestros Estados, y que sonarían mucho mejor en un tratado de ética que en la constitución de un gobierno.

Pero una minuciosa enumeración de derechos particulares resulta ciertamente mucho menos oportuna en una Constitución como la que estudiamos, que sólo pretende regular los intereses políticos generales de la nación, que en una Constitución que debe regular toda clase de asuntos privados y personales. Por lo tanto, si están bien fundados los clamores que se dejan oír por este motivo contra el plan de la Convención, no habrá epítetos demasiado fuertes para reprobar la Constitución de este Estado. Pero lo cierto es que ambas contienen, en relación con sus fines, todo lo que es razonable desear.

Voy más lejos y afirmo que las declaraciones de derechos, en el sentido y con la amplitud que se pretenden, no sólo son innecesarias en la Constitución proyectada, sino que resultarían hasta peligrosas. Contendrían varias excepciones a poderes no concedidos y por ello mismo proporcionarían un pretexto plausible para reclamar más facultades de las que otorgan. ¿Con qué objeto declarar que no se harán cosas que no se está autorizado a efectuar? Por ejemplo: ¿para qué se afirmaría que la libertad de la prensa no sufrirá menoscabo, si no se confiere el poder de imponerle restricciones? No es que sostenga que una disposición de esa clase atribuiría facultades de reglamentación; pero es evidente que suministraría a los hombres con tendencias usurpadoras, una excusa atendible para reclamar ese poder. Podrían argumentar con cierta apariencia de razón que no se debe imputar a la Constitución el absurdo de precaverse contra el abuso de una potestad que no existe y que la disposición que prohíbe limitar la libertad de la prensa autoriza claramente a inferir la intención de dotar al gobierno nacional de la facultad de prescribir normas apropiadas en el caso de dicha libertad. Esto puede servir de ejemplo de los numerosos asideros que se ofrecerían a la doctrina de los poderes de interpretación si se transige con este imprudente celo en favor de las declaraciones de derechos.

A pesar de lo mucho que se ha escrito a propósito de la libertad de prensa, no puedo resistir la tentación de añadir una o dos observaciones: en primer lugar, observo que en la Constitución de este Estado no existe una sola sílaba que se refiera a ella; en segundo, sostengo que lo que se ha dicho en los otros Estados carece de todo valor. ¿Qué significa la declaración de que *la libertad de la prensa gozará de una protección inviolable*? ¿Qué es la libertad de prensa? ¿Quién puede dar de ella una definición que no deje un ancho campo a los subterfugios? Afirmo que resulta impracticable y deduzco de esto que la garantía de la referida libertad, a pesar de las elocuentes declaraciones que se inserten en su favor en cualquier Constitución, depende en absoluto de la opinión pública y del espíritu general del pueblo y del gobierno[66]. Y aquí, al fin de cuentas, es donde hemos de buscar la única base sólida de nuestros derechos, según ya se ha insinuado en otra ocasión.

Para terminar con este punto sólo falta estudiar otro aspecto que presenta. Lo cierto es, después de todas las peroraciones que hemos oído, que la Constitución forma por sí misma una declaración de derechos en el sentido verdadero de ésta y para todos los efectos beneficiosos que puede producir. En la Gran Bretaña, las distintas cartas de derechos integran su Constitución y, recíprocamente, la Constitución de cada Estado constituye su declaración de derechos. Y la Constitución propuesta, en el caso de ser adoptada, sería la carta de derechos de la Unión. ¿No es uno de los fines de las declaraciones de derechos el declarar y especificar los privilegios políticos de los ciudadanos con relación a la estructura y administración del gobierno? Pues esto lo hace del modo más amplio y preciso el plan de la Convención, el cual incluye algunas precauciones a favor de la seguridad pública que no figuran en ninguna de las constituciones locales. ¿Otro de los fines de la enumeración de derechos consiste en definir ciertas inmunidades y ciertos modos de proceder, relacionados con asuntos personales y privados? Como ya hemos visto, el propio plan provee también a esta necesidad en una variedad de casos. Si damos, pues, a la declaración de derechos su sentido esencial, resulta absurdo afirmar que no existe en el trabajo de la Convención. Puede decirse que no va bastante lejos, aunque no será fácil demostrarlo; pero no es posible sostener

rectamente que no la hay. Seguramente la forma empleada para declarar los derechos de los ciudadanos debe importar muy poco, con tal de que se le encuentre en alguna parte del instrumento que instituye el gobierno. Así se pone de manifiesto que mucho de lo que se ha dicho sobre este tema descansa en distinciones puramente verbales y nominales, por completo extrañas al fondo del problema.

Otra objeción que se ha hecho y a la cual se atribuye gran importancia, si hemos de juzgar por la frecuencia con que se la repite, es de esta naturaleza: *Es impropio* -dicen los autores de la observación- *revestir al gobierno nacional de poderes tan amplios como los que se propone, porque la sede de dicho gobierno ha de estar forzosamente demasiado alejada de muchos Estados para permitir que la masa de los electores tenga el debido conocimiento de la conducta de su cuerpo representativo*. Si este argumento prueba algo, será que no debería existir un gobierno nacional de cualquier clase que sea. Porque los poderes que todo el mundo conviene que deben atribuirse a la Unión no pueden confiarse de modo seguro a un cuerpo que esté sustraído a la inspección requerida. Pero sobran razones para demostrar que la objeción realmente no está bien fundada. En la mayoría de los argumentos que giran alrededor de la distancia, existe una patente ilusión. ¿Cuáles son las fuentes de información en las que el pueblo del Condado de Montgomery ha de basarse para juzgar la conducta de sus representantes en la legislatura del Estado? No posee los beneficios de una observación personal, de la cual sólo disfrutan los ciudadanos que residen en el punto donde se reúne. Depende, por lo tanto, de la información que le suministren algunos hombres inteligentes en quienes se confía. ¿Cómo obtienen estos hombres su información? Evidentemente del aspecto que ofrecen las medidas públicas, de las publicaciones oficiales, de la correspondencia que sostienen con sus representantes y con otras personas que residen en el lugar de las deliberaciones. Esto no se aplica solo al Condado de Montgomery, sino a todos los distritos que se hallan a una distancia considerable de la residencia del gobierno.

Es igualmente evidente que el pueblo dispondría de las mismas fuentes de información en relación con la conducta de sus representantes en el gobierno general, y los obstáculos para una rápida comunicación, creados

por la distancia, estarían más que compensados por los gobiernos de los Estados. Los departamentos legislativos y ejecutivos de cada Estado serían otros tantos centinelas para vigilar a las personas empleadas en los distintos sectores de la administración nacional, y como se hallarán capacitados para adoptar y seguir un sistema eficaz para comunicarse entre sí, nunca les será difícil conocer el comportamiento de quienes representan a sus electores en las asambleas nacionales, y podrán trasmitir rápidamente dicho conocimiento al pueblo. Puede contarse con que estarán dispuestos a enterar a la comunidad de todo lo que pueda causar perjuicio a sus intereses por culpa de otro sector, aunque sólo sea como consecuencia de la rivalidad del poder. Y podemos concluir rotundamente que el pueblo, a través de ese conducto, estará mejor informado del proceder de sus representantes nacionales de lo que puede estado sobre el de sus representantes locales, con los medios de información con que cuenta actualmente.

Debe recordarse también que los ciudadanos que habiten en la sede misma del gobierno o en la región circunvecina tendrán el mismo interés que los que viven a distancia en todos los problemas relativos a la libertad y a la prosperidad general, y estarán prestos a dar la alarma cuando sea necesario, así como a señalar a los autores de cualquier proyecto pernicioso. Los periódicos serán también los veloces mensajeros que tendrán al corriente a los habitantes de los lugares más remotos de la Unión.

Entre las muchas curiosas objeciones que se han manifestado contra la Constitución propuesta, la más extraordinaria y menos fundada es la que se deduce de la ausencia de alguna disposición respecto a las deudas con los Estados Unidos. Esta circunstancia se ha interpretado como una remisión tácita de dichas deudas y como una maniobra perversa con el fin de tapar a quienes no cubren lo que deben al gobierno. Los periódicos han estado llenos de invectivas incendiarias sobre el particular, a pesar de lo cual es muy claro que esta insinuación se halla desprovista de todo fundamento y que la engendraron una extrema ignorancia o una picardía extrema. A las observaciones que ya hice en otro lugar sólo añadiré ahora que hay un sencillo axioma de sentido común, acogido también como doctrina en el derecho político, según el cual los Estados no pierden ninguno de sus

derechos ni quedan relevados de ninguna de sus obligaciones por el hecho de cambiar la forma de su gobierno civil[67].

La última objeción de cierta importancia que recuerdo de momento estriba en el problema del costo. Aunque fuera cierto que la adopción del gobierno propuesto ocasionaría un aumento considerable en los gastos, la objeción carecería de valor en contra del plan.

La gran mayoría de los ciudadanos americanos está convencida, con razón, de que la Unión forma la base de su felicidad política. Los hombres sensatos de todos los partidos, con pocas excepciones, están de acuerdo al presente en que dicha Unión no podría conservarse bajo el sistema actual, ni en ausencia de alteraciones radicales; en que es preciso conferir nuevos y amplios poderes al centro federal, los que hacen necesario que sea organizado en forma diferente, ya que un solo cuerpo es un depositario peligroso para facultades tan amplias. Si se conviene en todo esto, habrá que prescindir del problema económico, pues es imposible reducir la base sobre la cual debe edificarse este sistema y a pesar de ello sentirse seguros. Al principio, las dos ramas de la legislatura comprenderán sólo sesenta y cinco personas, o sea el mismo número de que puede componerse el Congreso conforme a la Confederación existente. Es verdad que este número está llamado a aumentar; pero esto será en proporción al progreso de la población y al aumento de los recursos del país. Es evidente que un número menor, aun al principio, habría sido peligroso y que persistir en el número primitivo daría por resultado que el pueblo estaría representado en forma inadecuada, cuando la población alcanzara un mayor grado de desarrollo.

¿De dónde ha de surgir el temido aumento en los gastos? Uno de los motivos que se indican es el de la multiplicación de empleos públicos que dependerán del nuevo gobierno. Penetremos un poco en esta cuestión.

Es evidente que los principales departamentos administrativos que integran el gobierno actual no difieren de los que necesitará el nuevo gobierno. Hay ahora una Secretaría de Guerra, una Secretaría de Negocios Extranjeros, una Secretaría de Asuntos Internos, una Junta del Tesoro, compuesta de tres personas, un tesorero, ayudantes, escribientes, etc. Estos funcionarios son indispensables en cualquier sistema y bastarán en el nuevo

como en el viejo. En cuanto a los embajadores, ministros y demás enviados en los países extranjeros, la Constitución propuesta no puede introducir más innovación que la de hacer más respetable su representación y más útiles sus servicios. Respecto a las personas empleadas en la recaudación de impuestos, es indudable que aumentarán considerablemente el número de los funcionarios federales; pero de ello no se deduce que implique un aumento en los gastos públicos. En la mayoría de los casos, lo único que habrá será la sustitución de los funcionarios de los Estados por los nacionales. El cobro de los derechos de importación y exportación, por ejemplo, estará exclusivamente encomendado a estos últimos. Los Estados, considerados individualmente, no necesitarán empleados para esta finalidad. ¿Qué diferencia puede representar en el terreno económico el que los funcionarios aduanales sean nombrados por los Estados o por la Unión? No existe un motivo fundado para suponer que serán más numerosos en el segundo caso o sus salarios serán más elevados que si los designaran los Estados.

¿Dónde hemos de hallar entonces esos gastos suplementarios que harán ascender su monto a la enorme cifra de que se nos habla? La partida más importante que se me ocurre se refiere a los sueldos de los jueces de los Estados Unidos. No añado al Presidente porque hay ahora un presidente del Congreso, cuyos gastos no son mucho menores de los que ocasionaría el Presidente de los Estados Unidos. El sostenimiento de los jueces será sin duda un gasto adicional, pero su importancia dependerá del sistema concreto que se adopte respecto a este asunto. Lo cierto es que siendo razonable dicho plan, el gasto no puede exceder de una suma carente de trascendencia.

Veamos ahora lo que puede contrarrestar cualquier gasto extraordinario que sea consecuencia del establecimiento del gobierno proyectado. Lo primero que se observa es que una gran parte de los asuntos que obligan al Congreso a permanecer reunido todo el año se despacharán por el Presidente. Inclusive las negociaciones con el extranjero pasarán a ser de su incumbencia, con arreglo a los principios generales que convenga con el Senado y quedando sujetas a la aprobación final de éste. De aquí que sea evidente que bastará una parte del año para el período de sesiones tanto del

Senado como de la Cámara de Representantes; que podemos suponer será de una cuarta parte para esta última y de una tercera, tal vez medio año, para el primero. El trabajo adicional que significarán los tratados y los nombramientos puede ser la causa de que el Senado tenga quehacer más tiempo. De estas circunstancias se deduce que mientras la Cámara de Representantes no aumente considerablemente su número actual, habrá un ahorro importante en el costo, como resultado de la diferencia entre la sesión permanente que tenemos actualmente y la reunión temporal del futuro Congreso.

Pero hay otra consideración de gran importancia desde el punto de vista de la economía. Los asuntos de los Estados Unidos han ocupado hasta ahora tanto a las legislaturas de los Estados como al Congreso. Este último ha hecho requisiciones que las primeras han tenido que satisfacer. De aquí que las sesiones de las legislaturas locales se hayan prolongado mucho más de lo que era necesario para despachar los asuntos puramente internos de los Estados. Más de la mitad de su tiempo se ha ocupado frecuentemente en problemas relacionados con la Unión. Actualmente los miembros que integran las legislaturas de los Estados pasan de dos mil, y este número ha desempeñado hasta ahora lo que dentro del nuevo sistema se encomendará en un principio a sesenta y cinco personas y en lo futuro probablemente a no más de ese número, aumentado en una cuarta o una quinta parte. Bajo el gobierno propuesto, el Congreso se encargará de todos los asuntos que correspondan a los Estados Unidos por sí solo, sin intervención de las legislaturas de los Estados, que en lo sucesivo sólo atenderán los asuntos de sus respectivos Estados y no tendrán de ninguna manera que celebrar sesiones de la duración de antes. La diferencia en el término de las sesiones de las legislaturas locales representa claramente una ganancia y constituirá ella sola un capítulo de ahorros, que puede estimarse como equivalente de cualesquiera aumentos en los gastos que ocasione la adopción del nuevo sistema.

Resulta de estas observaciones que los motivos de gastos suplementarios como consecuencia del establecimiento de la Constitución propuesta son mucho menores de lo que se suponía; que se hallan compensados por un ahorro considerable y que, si bien es discutible de qué

lado se inclinará la balanza, se puede estar seguro de que un gobierno menos costoso sería inepto para realizar los propósitos que se persiguen con la Unión.

PUBLIO

(Todo indica que la autoría de este escrito pertenece a Alexander Hamilton)

NÚMERO 85

AL pueblo del Estado de Nueva York:

De acuerdo con la división metódica del tema de estos artículos, tal como la anuncié en el primero, aún nos quedarían dos puntos por discutir: *la analogía del gobierno propuesto con la Constitución de vuestro Estado* y *la seguridad suplementaria que su adopción dará al gobierno republicano, a la libertad y a la propiedad*. Pero estos puntos han sido ya anticipados y agotados en el transcurso de mi labor en forma tan amplia que casi no podríamos hacer otra cosa que repetir más prolijamente lo que se ha dicho con anterioridad, si el avanzado estado en que se encuentra la cuestión y el tiempo que ya le hemos dedicado no se unieran para impedírnoslo.

Es notable que la semejanza que existe entre el plan de la Convención y el ordenamiento que organiza el gobierno de este Estado no se refiera únicamente a muchos de los supuestos defectos, sino también a las positivas cualidades del primero. Entre los pretendidos defectos está la reelegibilidad del Ejecutivo, la ausencia de un consejo, la omisión de una declaración solemne de derechos, la de una disposición referente a la libertad de prensa. Estas faltas y muchas otras de que hemos tomado nota en el curso de nuestras investigaciones, se pueden reprochar de igual modo a la Constitución vigente de este Estado y a la que se propone para la Unión, y no puede pretender que procede con mucha consistencia el hombre que habla mal de ésta por dichas imperfecciones, pero no tiene inconveniente en excusarlas cuando se trata de aquélla. No puede haber mejor prueba de la insinceridad y artificio de algunos de los más apasionados enemigos del

plan de la Convención en esta región, los cuales se manifiestan devotos admiradores del gobierno que los rige, que la furia con que han atacado a aquél, a causa de cuestiones en que nuestra propia Constitución es tan vulnerable o posiblemente más que dicho plan.

Las seguridades suplementarias a favor del gobierno republicano, de la libertad y la propiedad, que procederán de la adopción del plan propuesto, consisten sobre todo en las restricciones que la conservación de la Unión impondrá a las facciones y levantamientos locales y a la ambición de los poderosos de determinados Estados, que cuenten con reputación e influencia bastantes para convertirse de cabecillas o favoritos en tiranos del pueblo; en las menores oportunidades a la intriga extranjera, que, en cambio, incitaría y facilitaría la disolución de la Confederación; en las medidas para evitar grandes organizaciones militares, que no tardarían en brotar por obra de las guerras entre los Estados si se hallan éstos desunidos; en la garantía expresa que se les extiende de mantener en ellos gobiernos republicanos; en la absoluta y universal exclusión de los títulos nobiliarios y en las precauciones establecidas en contra de las prácticas de los gobiernos locales que han minado los cimientos del crédito y de la propiedad, engendrando un sentimiento de desconfianza en los pechos de los ciudadanos de todas las clases y ocasionando un abatimiento casi universal del nivel moral.

De esta suerte he desempeñado, conciudadanos, la tarea que me asigné; vuestra conducta dirá si ha sido con éxito. Confío al menos en que admitiréis que no he quebrantado la promesa que os hice por lo que respecta al espíritu con que llevaría a cabo mi proyecto. Me he dirigido exclusivamente a vuestro discernimiento, evitando cuidadosamente esas asperezas que deshonran con demasiada frecuencia a los contendientes políticos de todos los partidos y que han sido provocadas en no pequeña parte por el lenguaje y los procedimientos de los enemigos de la Constitución. La acusación de conspirar contra las libertades del pueblo, que ha sido lanzada sin distinción contra los defensores de este plan, es demasiado extravagante y perversa para no excitar la indignación de todo hombre que encuentra en sus propios sentimientos la refutación de la calumnia. Los continuos ataques que han resonado en contra de los ricos,

los biennacidos y los que ocupan una posición eminente han sido de tal naturaleza que han provocado la repugnancia de todos los hombres sensatos. Y las inexcusables reticencias y tergiversaciones a que se ha recurrido con el objeto de ocultar la verdad al público han sido tales que reclaman la censura de todas las personas honradas. No es imposible que estas circunstancias me hayan arrastrado ocasionalmente a expresiones intemperantes que no eran mi intención; es cierto que frecuentemente he sido objeto de una lucha entre mis sentimientos y el afán de moderación, y si los primeros han prevalecido en algunos casos, me excuso haciendo notar que no ha sido demasiado ni muy frecuentemente.

Detengámonos ahora y preguntémonos si en el curso de estos artículos no se ha logrado vindicar satisfactoriamente a la Constitución propuesta de los cargos que se le han lanzado y si no se ha demostrado que es digna de la aprobación general y necesaria a la seguridad y prosperidad públicas. Cada hombre está obligado a contestarse estas preguntas a sí mismo, de acuerdo con su recta conciencia y su mejor comprensión, y a actuar conforme a los dictados auténticos y serenos de su buen juicio. Nadie puede dispensarle de este deber. Todas las obligaciones que forman los vínculos sociales lo exhortan, más aún, lo estrechan, a cumplirlo con sinceridad y honradez. Ningún motivo especial, ningún interés particular, ni el orgullo de defender una opinión, ni un prejuicio ni pasión temporales, justificarían ante sí mismo, ante su país y ante la posteridad el que eligiera incorrectamente el papel que debe desempeñar. Que se precava de una adhesión obstinada hacia un partido, que reflexione que la cuestión que tiene que decidir no es algún interés particular de la comunidad, sino la existencia misma de la nación, y que recuerde que la mayoría de América ha dado ya su sanción al plan que él ha de aprobar o rechazar.

No disimularé que tengo completa confianza en los argumentos que os recomiendan la adopción del sistema proyectado y que encuentro imposible descubrir valor real en los que se le han opuesto. Estoy convencido de que es el mejor que permiten nuestra situación política, nuestras costumbres y nuestras opiniones y superior a cualquiera de los producidos por la revolución.

Algunos partidarios del plan han concedido que éste no pretende ser absolutamente perfecto, dando así ocasión a sus enemigos para regocijarse. *¿Por qué* -han dicho- *hemos de adoptar algo imperfecto? ¿Por qué no enmendarlo y perfeccionarlo antes de que se establezca irrevocablemente?* Esto es muy plausible, pero no pasa de ahí. En primer lugar observo que se ha exagerado grandemente el alcance de esas concesiones. Se ha hecho aparecer que equivalen a la confesión de que el plan es radicalmente defectuoso y que sin alteraciones importantes no es posible confiarle sin peligro los derechos e intereses de la comunidad. Si he entendido bien la intención de quienes han hecho las repetidas concesiones, esto representa torcer completamente el sentido que les atribuyen. No hay un solo defensor de esa medida que no exprese que, en su sentir, el sistema, aunque no sea perfecto en todas sus partes, es bueno en conjunto; más aún, el mejor que permiten la opinión y las circunstancias actuales del país y de tal índole que promete todas las seguridades que un pueblo razonable puede desear.

Contesto en segundo lugar que me parecería el colmo de la imprudencia prolongar el precario estado de nuestros asuntos nacionales y exponer a la Unión al riesgo de experimentos sucesivos en la busca quimérica de un proyecto sin tachas. La imperfección humana no puede producir obras perfectas. El resultado de las deliberaciones de todo cuerpo colectivo debe participar forzosamente de todos los errores y prejuicios, así como del buen sentido y la sabiduría de los individuos que lo integran. Los pactos destinados a abrazar a trece Estados distintos en un solo lazo de alianza y amistad tienen que ser a la fuerza una transacción entre otros tantos intereses e inclinaciones diferentes. ¿Cómo esperar de estos componentes un resultado perfecto?

Un excelente folleto publicado últimamente en esta ciudad[68] expone razones incontestables para demostrar la absoluta imposibilidad de reunir otra Convención en circunstancias tan favorables al buen éxito como las que concurrieron cuando la última se congregó, deliberó y dio cima a sus trabajos. No repetiré los argumentos que allí se hacen valer, pues creo que la obrita ha circulado ampliamente. Lo cierto es que vale la pena de que la lean todos los que aman a su país. Sin embargo, queda un punto de vista desde el cual considerar el problema de las enmiendas, que no ha llegado a

presentarse al público. No me decido a concluir sin examinarlo rápidamente bajo el aspecto a que me refiero.

Encuentro que es posible demostrar en forma concluyente que será mucho más fácil obtener que la Constitución sea enmendada después de su adopción que previamente a ésta. Desde el momento en que se altere el plan actual, éste se convierte en uno nuevo para los efectos de su aprobación y debe someterse otra vez a la decisión de cada Estado. Para que la reforma rija en toda la Unión se requeriría, por tanto, el consentimiento de trece Estados. Por el contrario, una vez que la Constitución propuesta fuese ratificada por todos los Estados en su forma presente, bastarían nueve Estados para que fuera modificada en cualquier tiempo. Luego hay trece probabilidades contra nueve[69] a favor de las enmiendas posteriores y en contra de que desde un principio se adopte un sistema completo.

Con esto no se ha dicho todo. Cualquier Constitución de los Estados Unidos tiene que descender inevitablemente a una diversidad de pormenores, en los cuales será necesario efectuar un acomodo de los intereses de trece Estados independientes o de lo que creen que es en su interés. Es natural prever que cualquier cuerpo de hombres al que se encargue de la preparación inicial de dicha Constitución se dividirá en grupos diversos frente a las diferentes cuestiones que se susciten. Muchos de los que formen la mayoría tratándose de un asunto pueden convertirse en minoría en otro, en tanto que frente a un tercer punto sea una alianza diversa de cualquiera de aquéllos la que alcance la mayoría. De ahí la necesidad de configurar y disponer los elementos parciales que han de formar el todo, de manera que todas las partes contratantes queden satisfechas, y de ahí también la inmensa multiplicación de dificultades e impedimentos para obtener una conformidad unánime con el documento definitivo. Hasta qué grado crecerán esas dificultades dependerá, evidentemente, de la relación entre el número de problemas particulares y el de partes contratantes.

Pero toda enmienda de la Constitución, una vez establecida ésta, formará una sola propuesta y podrá proponerse aisladamente. No habrá entonces ninguna necesidad de manipulaciones ni componendas, nada de *tomas y dacas* con relación a cualquier otro punto. La voluntad del número

requerido decidiría inmediatamente el problema. Y, por consiguiente, siempre que nueve o más bien diez Estados se unieran a favor de una enmienda, esa enmienda tendría que aceptarse indefectiblemente. Por lo tanto, no existe comparación entre la facilidad de efectuar una enmienda y la de establecer desde un principio una Constitución completa.

En contra de la probabilidad de enmiendas posteriores, se ha argumentado que las personas comisionadas en la administración del gobierno nacional estarán siempre poco dispuestas a ceder la menor porción de la autoridad de que se llegue a investirlas. Por mi parte, reconozco estar absolutamente convencido de que cualesquiera reformas que se consideren útiles, después de madura reflexión, se referirán a la organización del gobierno en conjunto y no a la suma de sus poderes, y me basta esta razón para pensar que carece de valor la objeción que acabo de exponer. La dificultad intrínseca de gobernar trece Estados cuando menos, aun prescindiendo de tomar en cuenta un grado ordinario de espíritu público e integridad, impondrá constantemente a los gobernantes nacionales la necesidad de conformarse a las esperanzas razonables de sus electores. Pero hay una consideración suplementaria que prueba sin asomo de duda la futilidad de la repetida observación. Radica en que siempre que estén de acuerdo nueve Estados, los gobernantes nacionales no tendrán opción alguna sobre el particular. Con arreglo al artículo quinto del plan, el Congreso estará obligado, *al solicitarlo las legislaturas de dos tercios de los Estados* (lo que equivale a nueve en la actualidad), *a convocar una Convención que proponga enmiendas, las cuales serán válidas para todos los efectos legales, como si fueran parte de la Constitución, una vez ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados o por convenciones efectuadas en las mismas tres cuartas partes*. Los términos de este artículo son perentorios. El Congreso *convocará una Convención*. Nada se deja a ese respecto a la solución discrecional de ese cuerpo. Y por vía de consecuencia, toda la oratoria acerca de su oposición a los cambios se desvanece como el humo. Por muy difícil que se considere el poner a dos tercios o tres cuartos de las legislaturas de los Estados de acuerdo con respecto a enmiendas que interesen a los asuntos locales, no es de temerse semejante dificultad para conseguir que se unan cuando se trate

de puntos que se relacionen simplemente con la libertad general o la seguridad del pueblo. Podemos descansar confiadamente en la disposición de las legislaturas locales para erigir barreras contra las usurpaciones de la autoridad nacional.

Si el argumento que antecede es falso, no hay duda de que yo también estoy sugestionado por él, dado que a mi modo de ver constituye uno de los raros ejemplos de una verdad política que puede someterse al ensayo de una demostración matemática. Los que ven el asunto bajo el mismo aspecto que yo, por ardientemente que deseen las enmiendas, estarán conformes con que el camino más corto para llegar al objeto que anhelan consiste en empezar por adoptar la Constitución.

El empeño de introducir enmiendas a la Constitución antes de que sea instituida ésta, disminuirá seguramente en todo hombre dispuesto a reconocer la verdad de las siguientes observaciones, formuladas por un escritor tan sólido como talentoso: *Lograr el equilibrio de un gran Estado o de una sociedad importante* -nos dice-, *ya sean monárquicos o republicanos, mediante leyes generales, es una tarea de tan extraordinaria dificultad que ningún genio humano, por comprensivo que sea, es capaz de llevarla a cabo con la sola ayuda de la razón y la reflexión. Es necesario que en esta labor participen las facultades críticas de muchos hombres, que los guíe la experiencia y que se dé oportunidad al tiempo de perfeccionarla, así como que se deje que los inconvenientes que se hagan sentir sirvan para corregir los errores en que se incurrirá inevitablemente en los primeros ensayos y experimentos*[70]. Estas juiciosas reflexiones contienen una lección de moderación para todos los partidarios sinceros de la Unión y deberían ponerlos en guardia contra el riesgo de suscitar la anarquía, la guerra civil, una enemistad perpetua entre los Estados y tal vez el despotismo militar de algún demagogo victorioso, al correr detrás de algo que sólo es dable conseguir por obra del tiempo y la experiencia. Quizás me falte entereza en materia política, pero confieso que no puedo sentir la tranquilidad de quienes afectan considerar como imaginarios los peligros que nos amenazan si continuamos más tiempo en la situación que nos aflige. Una nación que carece de un gobierno nacional ofrece, a mi modo de ver, un espectáculo temible. El establecimiento de una Constitución en medio de una paz

completa, mediante el consentimiento de todo el pueblo, es un prodigio cuya consumación aguardo temblando y con ansia. No me parece conciliable con la más elemental prudencia el abandonar el apoyo que tenemos actualmente de parte de siete de los trece Estados, para una empresa tan ardua, y que después de haber andado parte tan considerable del camino lo desandemos para empezar de nuevo. Tengo tanto más miedo de las consecuencias de nuevos intentos, cuanto que sé que hay individuos poderosos, tanto en éste como en otros Estados, que son enemigos de un gobierno nacional general, sea cual fuere su forma.

PUBLIO

(Alexander Hamilton es el autor de este escrito)

Notas

[1] Si de los argumentos pasamos a las consecuencias, no es otra la idea que se propone en varias de las publicaciones recientes en contra de la nueva Constitución.<<

[2] Aspasia, véase Plutarco, La vida de Pericles.- PUBLIO.<<

[3] Ibid.- PUBLIO.<<

4 Ibid.- PUBLIO.<<

[5] Ibid. Se decía de Fidias que había robado cierta cantidad de oro de propiedad pública, en connivencia con Pericles, con el objeto de embellecer la estatua de Minerva.- PUBLIO.<<

[6] La que usaban los Papas.- PUBLIO.<<

[7] Madame de Maintenon.- PUBLIO.<<

[8] La duquesa de Marlborough.- PUBLIO.<<

[9] Madame de Pompadour.- PUBLIO.<<

[10] *La Liga de Cambray*, formada por el Emperador, el Rey de Francia, el Rey de Aragón y la mayoría de los Príncipes y Estados italianos.- PUBLIO.<<

[11] El Duque de Malborough.<<

[12] En el texto que pasa por haber sido revisado por Hamilton y Madison, y que hizo suyo J. C. Hamilton, se encuentran en este punto las siguientes frases adicionales:

Y en ocasiones hasta el deseo más reprensible de participar en el comercio de otras naciones sin su consentimiento. La antepenúltima guerra entre la Gran Bretaña y España se debió a los esfuerzos de los comerciantes ingleses por emprender un tráfico ilícito con las posesiones españolas. Esta conducta injustificable dio por resultado que los españoles trataran con dureza también inexcusable a los súbditos de la Gran Bretaña, ya que iba más allá de los límites de una represalia justa y que se les podía acusar de inhumanos y crueles. A muchos de los ingleses capturados en las costas españolas, se les envió a trabajar en las minas de Potosí y, como ocurre casi siempre con el espíritu de resentimiento, al poco tiempo se confundió a los inocentes con los culpables y a todos se les castigó por igual. Las quejas de los comerciantes produjeron violenta cólera en toda la nación, que poco después estalló en la Cámara de los Comunes y de ese cuerpo pasó al ministerio. En seguida se expidieron patentes de corso y la consecuencia fue una guerra que dio al traste con todas las alianzas que se habían formado apenas veinte años antes, en la esperanza optimista de que tendrían frutos muy benéficos.<<

[13] Ver Abate de Mably, Principes des Négotiations.- PUBLIO.<<

[14] Divide y vencerás.- PUBLIO.<<

[15] Con el fin de que toda la materia de estos artículos se someta cuanto antes al público, se van a publicar cuatro veces por semana, los martes en El Correo de Nueva York, y los jueves en el Anunciador Cotidiano.- PUBLIO. <<

[16] Esta objeción se examinará completa en el lugar oportuno y en él se probará que se ha tomado la única precaución lógica que era posible adoptar al respecto y por cierto una precaución mucho mejor que la que puede encontrarse en cualquier otra Constitución redactada hasta ahora en América, ya que la mayor parte no contienen garantía alguna sobre el particular.- PUBLIO.<<

[17] En el texto revisado: *Debido a la forma misma de la proposición, esta inferencia resulta problemática e insegura en el mejor de los casos*.<<

[18] Espíritu de las Leyes, vol. 1, libro IX, cap. I.- PUBLIO.<<

[19] Recherches philosophiques sur les Americains.- PUBLIO.<<

[20] Si la memoria no me es infiel, ascienden a un veinte por ciento.-PUBLIO.<<

[21] Me refiero a la Unión.- PUBLIO.<<

[22] No era sino un nombre más especioso para que los miembros se independizaran de la cabeza de la federación.- PUBLIO.<<

[23] PFEFFEL, Nouvel Abrégé Chronologique de l´Histoire, etc., d'Allemagne, dice que el pretexto fue indemnizarse de los gastos de la expedición.- PUBLIO.<<

[24] Hasta donde puedo recordar, en este sentido fue el discurso que pronunció al presentar el último proyecto de ley.- PUBLIO.<<

[25] *Enciclopedia*, artículo *Imperio*.- PUBLIO.<<

[26] Nuevo Hampshire, Rhode Island, Nueva Jersey, Delaware, Georgia, Carolina del Sur y Maryland forman una mayoría del número total de Estados, a pesar de que no contienen la tercera parte de la población.-PUBLIO.<<

[27] Agréguense Nueva York y Connecticut a los siete anteriores y no llegarán a La mayoría.- PUBLIO.<<

[28] La afirmación anterior se funda en la colección impresa de las constituciones de los Estados. Pensilvania y Carolina del Norte son las dos en que se encuentra la prohibición, en estas palabras: *Como los ejércitos permanentes se convierten en peligro para la libertad en tiempos de paz, no deben conservarse*. En realidad se trata de una admonición, más bien que de una prohibición. Nuevo Hampshire, Massachusetts, Maryland y Delaware poseen en sus respectivas declaraciones de derechos una cláusula en el sentido de que: *Los ejércitos permanentes son un peligro para la libertad y no deben reclutarse ni conservarse sin consentimiento de la legislatura*, lo cual equivale a reconocer formalmente la facultad de la legislatura. En Nueva York no hay declaración de derechos y su Constitución no dice una palabra sobre este asunto. Las constituciones de los demás Estados, ya exceptuados los mencionados antes, no llevan declaraciones de derechos anexas y sus constituciones también guardan silencio. He recibido informes, no obstante, en el sentido de que hay uno o dos Estados que poseen cartas de derechos que no figuran en esta colección, pero que también ellas reconocen el derecho de la autoridad legislativa en el punto de que se trata.- PUBLIO.<<

[29] En el lugar oportuno se aclarará plenamente el sofisma que se ha utilizado para demostrar que esto tenderá a la destrucción de los gobiernos locales.- PUBLIO.<<

[30] En el texto revisado, *o si hubiere tantos gobiernos aislados como hay Estados*.<<

[31] La medida de su eficacia se examinará más adelante.- PUBLIO.<<

[32] En el texto revisado, *y debido a la mayor desproporción entre su población y su territorio, es improbable que se convierta en un futuro próximo en un gran Estado manufacturero*.<<

[33] Los Estados de la Nueva Inglaterra.- PUBLIO.<<

[34] Connecticut y Rhode Island.- PUBLIO.<<

[35] Declaración de Independencia.- PUBLIO.<<

[36] Burgh, Disquisiciones Políticas.- PUBLIO.<<

[37] Cláusula 1a, sección 4a. del artículo 1°- PUBLIO.<<

[38] Con especialidad en los Estados del sur y en esta entidad.- PUBLIO.

<<

[39] También en la de Nueva Jersey la autoridad suprema reside en una rama de la legislatura. En Nuevo Hampshire, Massachusetts, Pensilvania y Carolina del Sur, una de las ramas de la legislatura sirve de tribunal para juzgar de las acusaciones por delitos oficiales.- PUBLIO.<<

[40] Ver Catón, núm. V.- PUBLIO.<<

[41] Artículo 1°, sección 3, cláusula 1.- PUBLIO.<<

[42] Véase El Agricultor Federal.- PUBLIO.<<

[43] Un escritor de un periódico de Pensilvania, que se firma *Tamony*, ha aseverado que el rey de la Gran Bretaña debe su prerrogativa de comandante en jefe a la ley anual sobre rebeliones. Contrariamente a esta afirmación, la verdad es que su prerrogativa en este punto es inmemorial y que sólo fue discutida, *contra todo precedente y razón*, según lo expresa Blackstone, vol. I, p. 262, por el Parlamento Largo de Carlos I; pero conforme a la ley 13 de Carlos II, en su capítulo 6, se declaró que residía en el rey solo, porque el gobierno exclusivo y supremo y el mando de la milicia en los reinos y dominios de *Su Majestad* y de todas las fuerzas de tierra y mar, y de todas las fortalezas y plazas fuertes, siempre había sido y era un derecho indudable de *Su Majestad* y sus reales predecesores, los reyes y reinas de Inglaterra, y que las Cámaras del Parlamento no podían ni debían aspirar al mismo derecho, ni juntas ni aisladamente.- PUBLIO.<<

[44] Ver los Comentarios de Blackstone, vol. I, p. 257.- PUBLIO.<<

[45] La sinceridad exige, sin embargo, que reconozca que no considero fundada la pretensión del gobernador de que tiene derecho a proponer los candidatos. A pesar de esto, es lícito argumentar, fundándose en la práctica de un gobierno, por lo menos hasta que sea impugnada su validez constitucional. Independientemente de esta razón, tendremos que sentirnos inclinados a deducir la misma conclusión cuando tomemos en cuenta las demás consideraciones que existen y las llevemos hasta sus últimas consecuencias.- PUBLIO.<<

[46] Nueva York no posee ningún consejo salvo para el único objeto de nombrar a los empleados públicos; Nueva Jersey cuenta con un consejo que el gobernador puede consultar potestativamente. Pero en vista de los términos de la Constitución, pienso que sus resoluciones no le obligan.-PUBLIO.<<

[47] De Lolme.- PUBLIO.<<

[48] Diez.- PUBLIO.<<

[49] Así ocurrió en el caso del proyecto de ley sobre la India, del señor Fox, el cual triunfó en la Cámara de los Comunes, pero fue rechazado por la de los Lores, con gran complacencia del pueblo, según se dice.- PUBLIO. <<

[50] El señor Abraham Yates, ardiente opositor del plan de la convención, forma parte de este grupo.- PUBLIO.<<

[51] Al ocuparse de ellos dice el célebre Montesquieu, Espíritu de las Leyes, vol. 1, p. 186: *De las tres potestades de que hemos hablado, la de juzgar es en cierto modo nula*.- PUBLIO.<<

[52] Idem, p. 181.<<

[53] Ver el discurso de Martín, Protesta de la Minoría de la Convención de Pensilvania, etc.- PUBLIO.<<

[54] Ver la Constitución de Massachusetts, capítulo 2, sección 1a, artículo 13.- PUBLIO.<<

[55] Artículo 3° sección 1a.- PUBLIO.<<

[56] Se ha pretendido absurdamente que esta facultad tiene como mira la abolición de todos los tribunales de condado de los diversos Estados, a los que generalmente se llama *tribunales inferiores*. Pero la Constitución se refiere a la organización de *tribunales inferiores a la Suprema Corte*. Y la finalidad evidente de esta disposición es hacer posible el establecimiento de tribunales locales, subordinados a la Suprema Corte, ya sea en cada Estado o en distritos más amplios. Es ridículo imaginarse que se pensó en los tribunales de condado.- PUBLIO.<<

[57] Esta palabra se forma de *jus* y *dictio*, *juris dictio*, o sea decir y declarar el derecho.- PUBLIO.<<

[58] Sostengo que los Estados poseerán jurisdicción concurrente con los organismos judiciales federales subordinados en muchos casos de competencia federal, según explicaré en mi próximo artículo.- PUBLIO.<<

[59] Núm. 31.<<

[60] Sección 8, artículo 1°.- PUBLIO.<<

[61] Se ha insinuado erróneamente, con relación al *tribunal de equidad*, que generalmente conoce de los hechos contravenidos por medio de un jurado. La verdad es que raramente se someten las cuestiones a un jurado en dicho tribunal y que esto no es necesario en ningún caso, salvo en aquellos en que está a discusión la validez del legado de un bien raíz.- PUBLIO.<<

[62] Es cierto que las normas que rigen esa protecci6n integran actualmente un sistema regular; pero no lo es menos que, como regla general, son aplicables en circunstancias especiales, que tienen el carácter de excepciones a las reglas generales.- PUBLIO.<<

[63] Ver el núm. 81, en que se examina y refuta la posibilidad de que se atribuya a la Suprema Corte jurisdicción en grado de apelación sobre cuestiones de hecho.- PUBLIO.<<

[64] Ver los Comentarios de Blackstone, vol. I, p. 136.- PUBLIO.<<

[65] Ob. cit., vol. IV, p. 438.- PUBLIO.<<

[66] Con el objeto de probar que existe en la Constitución el poder de influir sobre la libertad de imprenta, se ha recurrido al poder de imponer contribuciones, Se afirma que las publicaciones se gravarán con derechos tan elevados que equivaldrán a una prohibición. Ignoro con qué razonamiento lógico podría sostenerse que las declaraciones de las constituciones locales a favor de la libertad de prensa constituirían un impedimento de orden constitucional al establecimiento de derechos sobre las publicaciones por parte de las legislaturas de los Estados. Indudablemente que no puede pretenderse que cualquier derecho, por reducido que sea su importe, representaría una restricción de la libertad de imprenta. Estamos enterados de que los periódicos pagan impuestos en la Gran Bretaña, a pesar de lo cual es notorio que en ningún otro país goza la prensa de mayor libertad. Y si es posible imponer alguna clase de derechos sin violar esa libertad, resulta evidente que su monto ha de dejarse a la prudencia del legislativo, templada por la opinión pública; de lo cual se desprende en último término que las declaraciones generales referentes a la libertad de prensa no pueden proporcionarle una seguridad mayor de la que disfrutaría sin ellas. De las mismas agresiones puede ser objeto por medio de los impuestos con arreglo a las constituciones de los Estados, que incluyen esas declaraciones, que bajo la vigencia de la Constitución en proyecto, que no las contiene. Tendría la misma significación exactamente declarar que el gobierno debe ser libre, que los impuestos no han de ser exagerados, etc., que declarar que la libertad de prensa no debe ser objeto de limitaciones.- PUBLIO.<<

[67] Ver las Institutas de Rutherford, vol. II, libro II, cap. X, secs. XIV y XV. Ver también Grocio, libro II, cap. IX, secs. VIII y IX.- PUBLIO.<<

[68] Intitulado Arenga al Pueblo del Estado de Nueva York.- PUBLIO.<<

[69] Más bien debe decirse que diez, pues aunque dos tercios puedan dar curso a la medida, deben ratificarla las tres cuartas partes.- PUBLIO.<<

[70] Ensayos de Hume, vol. I, p. 128: El Progreso de las Artes y las Ciencias.- PUBLIO.<<

Document Outline